

NOVOS PARADIGMAS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ANÁLISE DE PROCESSOS DE CONCESSÃO E PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA EM RODOVIAS BRASILEIRAS

***NEW PARADIGMS FOR PUBLIC ADMINISTRATION:
CONCESSIONS PROCEDURES ANALYSIS AND
PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN BRAZILIAN
HIGHWAYS.***

BRUNO VALADARES DE ABREU

Economista, mestrando em Ciência Política pela Universidade
Federal de Minas Gerais
bvaladares@gmail.com

THIAGO CALIARI SILVA

Mestre em Economia e doutorando em Economia pelo Centro de
Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) da
Universidade Federal de Minas Gerais
caliari@cedeplar.ufmg.br

Recebido em: 20/12/2008

Aprovado em: 10/08/2009

ISSN 2175-5787

Resumo

Este trabalho tem por objetivo uma análise comparada entre os modelos de concessão de rodovias realizados no Brasil, com ênfase ao caso de Minas Gerais. O Estado é o único a possuir o modelo de parceria público-privada no setor de transportes, e a este caso são comparados os modelos federais (1º e 2º lote), bem como as experiências estaduais em São Paulo e Rio Grande do Sul. Por fim, são discutidas as melhores opções para as novas concessões a serem realizadas.

Palavras-Chaves: Concessões rodoviárias. Infra-estrutura. Parceria público-privada

Abstract

This paper aims a comparative analysis between the highway concession models realized in Brazil, with emphasis on Minas Gerais's case. The state is the only one to have the public-private partnership model in the transport sector, and to this case are compared the federal models (1st and 2nd batches) as well as the state experients in São Paulo and in Rio Grande do Sul. Finally, Will be discussed the best options for the new concessions to be made.

Key-Words: Road concessions. Infrastructure. Public-private partnership.

1. INTRODUÇÃO

Desde os anos de 1990, o Estado brasileiro tem passado por constantes transformações, mudando inclusive suas competências e sua estrutura de atuação. Em certa medida, isso foi resultado de práticas neoliberais e da restrição orçamentária. Desta forma, algumas áreas foram tidas como prioritárias para a ação estatal, em contraposição a outras. Um exemplo a ser citado é o da atuação na área social, que sempre esteve a cargo da administração pública. Outras áreas, porém, permaneceram “marginalizadas” no que se refere à ação incisiva do Estado, como é o caso das estradas, portos e infraestrutura. Dada a importância destes espaços de ação para o desenvolvimento econômico, grande parte deles ficou a cargo da iniciativa privada.

Este trabalho, resultado da pesquisa realizada junto à Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (VALADARES DE ABREU, 2008), pretende analisar a evolução dos processos de concessão de rodovias, com ênfase no caso de Minas Gerais, comparando os aspectos regulatórios e promotores da concorrência nesse processo, estabelecendo parâmetros com os processos federais pertencentes ao primeiro e segundo lotes e dos Estados de São Paulo e Rio Grande do Sul. Tais estados foram escolhidos por apresentarem processos de concessão bastante consolidados, com experiências iniciadas na década passada. Já o caso mineiro é aqui incluído por ser inovador, desenvolvendo o sistema de Parceria Público-Privada. O principal objetivo, então, é perceber que as diferentes maneiras de estruturação dos processos de concessão apresentam resultados distintos para agentes envolvidos (seja o setor público, o privado e, principalmente, o cidadão).

Para tal, além desta introdução, este trabalho contará com um pequeno referencial teórico, onde se procura explicar a evolução dos processos de concessão. Após, é feita uma análise dos processos de concessão federal, sendo dado posteriormente enfoque para as concessões estaduais paulista e gaúcha. Complementando a discussão, será apresentado o sistema de Parceria Público-Privada (PPP) desenvolvido no setor de rodovias no estado de Minas Gerais. Por fim, segue-se uma comparação entre os modelos e a conclusão, apontando as melhores práticas adotadas nos diversos processos, com sugestões para concessões futuras. As principais fontes deste trabalho foram os próprios editais de licitação, bem como os contratos assinados entre os Poderes Concedentes (os estados ou a União).

2.REFERENCIAL TEÓRICO: A EVOLUÇÃO DOS PROCESSOS DE CONCESSÃO

DINIZ (1996) destaca que o processo de reformas ocorrido dentro das estruturas da administração pública teve por função fortalecer a estrutura econômica e democrática. Desta forma, e em consonância com o contexto latino-americano, o Estado brasileiro modificou sua forma de atuação, abrindo espaço para a participação do capital privado e da deliberação por parte das organizações sociais. Em grande função, isso foi uma tentativa de reequilibrar a crise institucional vivida, aliada ao fato da “incapacidade do governo para implementar políticas e fazer valer suas decisões” (DINIZ, 1996, p. 9). Assim, surgiram novos esquemas de governança e participação, com a inclusão dos novos agentes.

O Estado passou a abrir espaço para a atuação privada na prestação de serviços, através de processos de privatizações ou concessões. Em ambos os casos, é imprescindível a existência de regras claras e atratividade para a atuação do setor privado. Ademais, apesar de esses dois modelos apresentarem algumas características semelhantes, um ponto principal entre eles é bastante distinto: a privatização corresponde a um ato irrevogável, de caráter permanente, ao passo que a concessão apresenta um período de tempo determinado. O fato é ainda mais premente no que tange às rodovias, visto que elas são bens inalienáveis do Poder Público e retornam para o mesmo tão logo acabe o prazo estabelecido em uma concessão.

Em se tratando das concessões, firma-se um contrato entre o Poder Público (Poder Concedente) e uma empresa de direito privado (Concessionária), em que o primeiro delega ao segundo a responsabilidade por gerir um bem ou serviço, que anteriormente ficava sob a sua responsabilidade. A partir deste contrato, a empresa privada passa a assumir certos riscos da Concessão, estando envolvida em todos os aspectos ligados à operação e manutenção acordada.

No caso especial de rodovias, algumas vantagens podem ser expressas nas concessões, conforme OLIVEIRA *et al* (2001). Primeiramente, a concessão faz com que o ente estatal possa se dedicar com maior atenção para outros setores. Além disso, o setor privado pode apresentar maiores facilidades para atração de capitais e condições mais vantajosas de custos. Por fim, tem-se a introdução de serviços adicionais e de melhor qualidade, como socorro mecânico e assistência médica. Nesta dinâmica, a cobrança de pedágios torna-se essencial, ao trazer atratividade para que o setor produtivo invista nas Concessões, cobrindo seus gastos, investimentos, despesas e a geração de retorno do capital investido. A partir disso, pode-se

perceber a necessidade de satisfazer os interesses da sociedade em geral e conciliar os interesses do setor privado.

O grande marco regulador da atuação do poder público brasileiro é a Constituição Federal de 1988, inclusive no que tange à concessão. Ela ordena a prestação de serviços públicos, por parte do Poder Público ou de um terceiro por ele contratado, conforme escrito no artigo 175:

Artigo 175. Incube ao Poder Público, na forma de lei, diretamente ou sob regime de Concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único: A lei disporá sobre:

I – o regime das empresas Concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da Concessão ou permissão;

II – os direitos dos usuários;

III – política tarifária (BRASIL, Constituição de 1988).

Frente à necessidade de prestação de serviços públicos de qualidade e à incapacidade de o Estado prover todos os investimentos necessários, algumas alternativas surgiram e evoluíram com o passar do tempo. O Programa Nacional de Desestatização (PND), por exemplo, procurava reordenar, já no início dos anos noventa, a posição estratégica do Estado na economia, concentrando a presença do Estado em áreas estritamente fundamentais (WERNECK, 1989). As privatizações seriam, então, a solução para a retomada dos investimentos.

Atualmente, têm-se tornado mais frequentes os processos de concessão de investimentos em infraestrutura, onde coexiste a esfera pública e privada na prestação de um bem ou serviço. O marco legal deste processo é a Lei Número 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que regula quais serviços públicos são aptos a serem ofertados por concessão ou permissão. Por esta lei (BRASIL, 1995), o Poder Concedente repassa a prestação de serviços através de contratos passíveis de fiscalização. Estes contratos devem ter como base as seguintes premissas: regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e baixas tarifas. Fica a cargo do Poder Concedente a fiscalização e regulamentação do serviço, tais como a homologação de reajuste das tarifas aplicadas, zelando também pela competitividade. Do outro lado, a Concessionária disponibiliza o bem ou serviço acordado, tornando-se responsável pela execução e respondendo por eventuais prejuízos, ao Poder Concedente, aos usuários ou a terceiros.

Foi neste contexto institucional que aconteceram os primeiros processos de concessão de rodovias no Brasil. Inicialmente aplicadas no âmbito federal, tais medidas foram posteriormente copiadas por alguns estados. Em 1995, ocorreu o primeiro lote de concessão de rodovias federais, que compreendeu aproximadamente 1500 (mil e quinhentos) quilômetros de estradas. Os estados pioneiros neste tipo de procedimento foram Rio Grande do Sul e São Paulo, que iniciaram os trabalhos em 1997 e 1998, respectivamente.

Com a intensificação dos processos de concessão e uma maior necessidade de coordenar, fiscalizar e regular os diversos interesses expressos nos processos, foi criada uma agência reguladora com tal objetivo: a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Foi oficializada por lei em 2001, com o objetivo de implementar eventuais políticas setoriais, regular e supervisionar a prestação e exploração de serviços e evitar situações de competição imperfeita ou infração da ordem econômica, contando com uma relação próxima às instâncias do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC). Para tal, a agência foi dotada, pelo menos teoricamente, de um regime autárquico com independência financeira, mandato fixo de cargos de direção e autonomia financeira e funcional. A prestação dos serviços, novamente, é embasada nos critérios de regularidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade nas tarifas. Mais especificadamente no trato de concessões rodoviárias, a Lei 10.233, de 5 de junho de 2001, que institui a ANTT, prevê que a agência é a responsável por publicar os editais, julgar as licitações e celebrar os contratos.

Outra atribuição da agência é a compatibilização das tarifas de pedágio, levando em consideração o conforto da viagem para o usuário e as vantagens econômicas para a Concessionária (BRASIL, 2001). Além disso, a celebração dos contratos de concessão ou licitação passa a ser, necessariamente, precedida de processos de licitação pública, onde o parecer é o princípio da livre concorrência entre os licitantes, acordando também os limites tarifários e as condições básicas de reajuste e revisão. Por fim, estipula-se que o processo decisório da ANTT obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

A importância da existência de um processo licitatório claro e com disputa é a manutenção do contexto de concorrência. Isso porque é na licitação que se definem as condições de exploração das rodovias nas próximas décadas. O resultado indica, além da empresa vencedora, a tarifa de pedágio e as obras a serem realizadas. Nesse sentido, não se configura um ambiente competitivo além do contrato. Trata-se, dessa forma, de uma “concorrência pelo mercado”, e não “concorrência no mercado”. Na elaboração dos editais, o

Poder Concedente (Administração Pública) depara-se com dois tipos de questionamentos relativos às exigências a serem demarcadas nas licitações: ao passo que uma redução de exigências pode aumentar as empresas potenciais a participarem do processo (aumentando assim a concorrência), a fixação de exigências pode facilitar na redução de riscos e diminuir a possibilidade de conluio.

De maneira geral, as exigências são de nível técnico e financeiro, o que requer das empresas uma grande capacidade de investimento e captação de recursos. Um fator que pode facilitar e viabilizar a participação de empresas é a formação de consórcios ou a participação de empresas estrangeiras (que devem estar sob a jurisdição de uma empresa constituída no Brasil). As exigências de cunho econômico e financeiro têm por objetivo resguardar a concessão e são fixadas a partir de estudos indicativos de riscos e demandas dos serviços. As garantias de contrato também vão ao encontro deste objetivo.

Em geral, uma licitação se dá em duas fases. A primeira é a de qualificação, na qual as empresas que concorrem devem demonstrar que apresentam estruturas econômicas, financeiras e técnicas para o projeto. A partir desta primeira seleção segue-se a segunda fase, em que ocorre a escolha da licitante vencedora, de acordo com o juízo estipulado no edital de concessão, previamente sob o conhecimento público. Pela Lei das Concessões (Lei nº 8.987), a licitação para concessão de serviços públicos pode levar em consideração três diferentes critérios. O primeiro seria o critério técnico: a melhor técnica utilizada na infraestrutura da concessão ganha a licitação. Entretanto, uma dificuldade para este critério reside na dificuldade em se estabelecer o mais eficiente e objetivo critério técnico. Além disso, outro problema poderia ser uma dificuldade em se medir a evolução tecnológica, estabelecida no fato de que uma empresa, com elevado nível técnico hoje, não necessariamente disponibilizará tal *expertise* num futuro. Uma possibilidade nos processos de concessão é a inversão de fases: primeiro são analisadas as propostas para, posteriormente, se verificar a qualificação da empresa vencedora. A vantagem desta mudança no ordenamento é permitir uma maior concorrência, já que todas as licitantes se veem na possibilidade de ofertas mais substantivas. Essa inversão, porém, não aumenta a possibilidade de que uma empresa sem capacidade técnica ou econômica apresente propostas irreais. Isso porque o Poder Concedente resguarda-se de tal atitude com a cobrança de multas e garantias.

O segundo critério de avaliação é o de menor tarifa. O Poder Concedente, neste caso, define as exigências mínimas (no caso dos processos de concessão federal, através do Plano de Exploração de Rodovias – PER), e os licitantes indicam suas ofertas tarifárias, ganhando

aquela de menor valor. A vantagem para a sociedade, desta modalidade de critério, é a garantia de qualidade da concessão, aliado a um menor custo para o usuário. Por fim, o terceiro critério baseia-se na maior tarifa de outorga. Neste caso, a concessão fica com a empresa que ofertar um maior valor pela exploração. Apesar de poder significar um maior retorno imediato para o Poder Concedente, este tipo de escolha pode levar a uma oneração do valor da tarifa a ser cobrada. Também é possível um sistema misto, que conjugue os critérios acima.

Uma crítica rotineira, que pode ser feita às concessões, corresponde à insatisfação quanto à cobrança de pedágios, por parte das Concessionárias. Entretanto, tal procedimento é essencial, já que é ele que traz a viabilidade econômica ao empreendimento. Fora isso, Oliveira *et al* afirmam a importância dos pedágios para a manutenção da eficiência e racionalização na utilização das rodovias, inclusive ao proporcionar uma melhor distribuição da demanda de transporte de carga. Além disso, existe uma maior focalização, no que tange à cobrança direta da prestação do serviço, por parte do usuário. Isso faz com que diminua os subsídios pagos pela sociedade, para tal serviço. Dada a restrição orçamentária dos governos, é mais interessante para o Poder Público (e para a sociedade) a focalização da atuação do Estado em áreas que o setor privado não pode (ou não apresenta atratividade para) atuar.

3. OS PROCESSOS DE CONCESSÃO FEDERAL

Conforme analisado na introdução, o processo de concessão das rodovias federais surgiu como uma necessidade frente à contínua redução dos gastos públicos destinados à manutenção e melhoria da infraestrutura rodoviária. A deteriorização das estradas fez com que ocorresse uma necessidade de mudança nos papéis e atuação do Estado brasileiro.

Em 1993, iniciou-se o processo de licitação para a concessão de rodovias ao setor privado, que englobou os seguintes trechos: BR 101 (ponte Presidente Costa e Silva), BR 116 (Rio de Janeiro – São Paulo), BR 040 (Juiz de Fora – Rio de Janeiro), BR 116 (Além Paraíba – Teresópolis), BR 290 (Osório – Porto Alegre), BR 116/293/392. Este primeiro processo ficou conhecido como “Primeiro Lote” de concessões. Os editais deste primeiro lote previam, além dos trechos a serem concedidos, o montante de investimentos e as obrigações das Concessionárias. O prazo de duração varia entre quinze e vinte e cinco anos. O critério para a escolha na licitação foi o de menor tarifa de pedágio, além do pagamento de outorga à União.

A regulação destas concessões ficou a cargo, inicialmente, do DNER e, posteriormente, da ANTT.

Em 1996, uma nova legislação (Lei das Delegações) estabeleceu novos marcos legais para a transferência de rodovias federais aos estados e municípios. Essas transferências, feitas por meio de convênios, serviriam para exploração das rodovias, diretamente ou através de concessões (BRASIL, 1996). Vários convênios foram assinados entre estados e a União, levando a processos de concessão de rodovias nos estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina, Minas Gerais e Mato Grosso do Sul. Entretanto, em alguns casos houve dificuldades na implementação das concessões, além de denúncias de irregularidades (o que motivou a retomada de alguns trechos para a Administração Federal).

A partir deste primeiro lote de concessões, desenvolveu-se uma discussão acerca de eventuais melhorias no processo licitatório, que culminariam no segundo lote de concessões, homologados no segundo semestre de 2007. Foram concedidos, aproximadamente, 2600km de estradas. Este novo processo correspondeu à retomada do processo de desestatização de lotes rodoviários, em consonância com o Conselho Nacional de Desestatização do Plano Nacional de Desestatização, com sete lotes de rodovias a serem licitadas: Lote 01 – BR 153/SP (divisa MG/SP – divisa SP/PR), Lote 02 – BR 116/PR/SC (Curitiba – Divisa SC/RS), Lote 03 – BR 393/RJ (Divisa MG/RJ – Entroncamento BR 116 Dutra), Lote 04 – BR 101/RJ (Divisa RJ/ES – Ponte Presidente Costa e Silva), Lote 05 – BR 381/MG/SP (Belo Horizonte – São Paulo), Lote 06 – 116/SP/PR (São Paulo – Curitiba) e Lote 07 – BR 116/376/PR – BR 101/SC (Curitiba – Florianópolis). O leilão dos trechos deu-se pelo critério de menor tarifa de pedágio, conforme mostra o edital de 25 de maio de 2007, em seu capítulo VI:

Capítulo VI - Do tipo e regime de contratação

1.21 – O critério do Leilão será o de menor valor de Tarifa Básica de Pedágio, nos termos do inciso III do art. 15, dos arts. 18-A, 23-A e 28-A da Lei nº 8.987, de 1995, com redação dada pelas Leis nº 9.648, de 1998, e nº 11.196, de 2005, da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, da Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997, regulamentada pelo Decreto nº 2.594, de 15 de maio de 1998, do inciso IV do § 2º do art. 34-A da Lei nº 10.233, de 2001, e da Resolução CND nº 05, de 2007. (Editais de Concessão de exploração de rodovias federais, 2007. ANTT – 25/05/2007).

A fim de comparação e fixação de um valor máximo de pedágio, a Agência Nacional de Transporte Terrestre fixou uma Tarifa Básica de Pedágio Teto, calculada através de estudos de viabilidade econômico-financeira.

Conforme analisado através das fases de licitação, o processo concorrencial do segundo lote de concessão de rodovias federais ocorreu através do critério de menor valor de tarifa (ou seja, de pedágio), expresso na Tarifa Básica de Pedágio inicial. O objeto das concessões corresponde à exploração da infraestrutura e prestação de serviços públicos, além das obras apresentadas no Programa de Exploração de Rodovias (PER). O prazo de concessão é de vinte e cinco anos, não prorrogáveis. A licitante vencedora da licitação também é obrigada a, para a celebração do Contrato de Concessão, constituir uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), cujo objetivo é exclusivamente a exploração do trecho disposto no edital, com estatuto referendado pela ANTT e duração equivalente ao prazo da concessão.

Os licitantes deveriam apresentar regularidade jurídica, fiscal, capacidade técnica e econômico-financeira. Uma novidade deste processo foi a inversão de fases: todas as empresas poderiam oferecer as tarifas de pedágio, a partir do momento em que foi escolhida aquela com o menor valor, que se averiguava a capacidade técnica e econômica do projeto. Para evitar problemas de não capacidade de financiamento e efetivação das obras, foi estipulada uma garantia pecuniária, que serviu como seguro da capacidade da empresa.

Um pré-requisito dos licitantes, nacionais ou estrangeiros, que consta nos editais, é que os mesmos deveriam apresentar capacidade econômico-financeira para gerir a concessão. Para tal, alguns índices de liquidez deveriam ser satisfeitos, bem como análise de balanço patrimonial e demonstrações contábeis, além de certidão negativa de falência e comprovante de patrimônio líquido superior ao estipulado em edital. Não obstante, as empresas deveriam realizar uma garantia de proposta, em dinheiro. A empresa vencedora da concessão, por sua vez, ficaria obrigada a manter uma garantia de execução de contrato, com duração igual ao prazo de duração do contrato. Além disso, esta garantia será reforçada em 50% no vigésimo ano da concessão e atualizada (para mais ou para menos) nos mesmos percentuais do pedágio.

A homologação do contrato deu-se a partir de sua publicação pelo Diário Oficial da União. Para a assinatura do contrato, é necessária ainda a configuração societária exigida, bem como a integralização do capital social e a contratação dos seguros. Posteriormente, a vencedora deve entregar as garantias de execução do contrato. Por fim, o ato de outorga precede a assinatura do contrato.

A remuneração dos serviços da Concessionária fica a cargo da arrecadação dos pedágios, estando o Poder Concedente incumbido de estipular os critérios e a periodicidade dos reajustes, expressos no edital da concessão. São permitidas, também, fontes alternativas de remuneração, para a Concessionária. Os pedágios são a garantia de manutenção do equilíbrio

econômico da concessão. Neste segundo lote de concessões federais, ficou celebrado que as tarifas de pedágio serão reajustadas anualmente e que a data base para reajustes dos pedágios seria a data de início de cobrança da tarifas – que se daria após a realização dos trabalhos iniciais de recuperação da rodovia, definidos em contrato e autorizados pela ANTT. Para o reajuste, ficou estipulado o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), que é o índice oficial de inflação do Governo Federal, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Ademais, a tarifa básica de pedágio será sempre revista a fim de restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro (EEF), por ocasião das revisões ordinárias, extraordinárias e quinquenais, previstas contratualmente.

Os riscos inerentes das concessões recaem exclusivamente sobre a Concessionária, que deve cumprir os termos acordados de manutenção, melhorias e ampliação da infraestrutura rodoviária. Entretanto, alguns riscos são divididos com os usuários, dado que, eventualmente, alguns riscos são repassados para os pedágios. Mudanças em obras obrigatórias estabelecidas no PER ou ocorridas a pedido do operador privado, bem como alterações tributárias e elevação dos custos operacionais são riscos dos usuários. Modificações ocorridas por motivos externos ou caso fortuito também são compartilhados. Os outros riscos recaem exclusivamente sob a Concessionária, como os riscos de demanda e de construção, bem como os de variação dos insumos, de mão-de-obra e financiamento. O Poder Concedente assume os riscos decorrentes de seu inadimplemento contratual, além de alterações unilaterais do contrato que impactem sobre o equilíbrio econômico-financeiro da Concessionária.

Por fim, são previstas verbas, pagas pela Concessionária, para fiscalização e aparelhamento da Polícia Rodoviária Federal. Pelo contrato, assume-se a inexistência de vícios ocultos e variações de demanda e tráfego (não cabendo, portanto, revisões tarifárias nestes casos). É de inteira responsabilidade da Concessionária a formulação de estudos, projetos e relatórios acerca da qualidade, estrutura e demanda da rodovia, arcando com suas consequências. A ANTT aparece com poder de regular o contrato. Além desta função, a agência também apresenta o poder de fiscalizar e aplicar sanções quanto ao seu cumprimento. Em casos excepcionais e, se preservando o interesse público, a ANTT tem a prerrogativa de alterar o contrato.

O processo de concessões, da maneira em que se deu, significou uma importante redução das tarifas de pedágio. Dessa forma, os usuários das rodovias concedidas foram os maiores beneficiados. Ao se optar pelo critério de menor tarifa, poderia ser interessante para o Poder Concedente a determinação de um valor mínimo para a outorga, garantindo também,

assim, o recebimento de alguma verba pela concessão. Entretanto, a imposição de tal outorga “obrigatória” poderia fazer com que o pedágio não caísse tanto, como foi observado nas licitações últimas, dado que o licitante tenderia a embutir no preço da sua oferta o ônus da outorga. Outra consideração pode ser feita na possibilidade de se aumentar a competição dentro da licitação, ao estipular no leilão a sistemática de oferecimento de lances sucessivos para as tarifas básicas de pedágio, ou seja, o leilão simultâneo com repiques.

4. OS PROCESSOS ESTADUAIS DE CONCESSÃO

Em conformidade com a Lei número 9.277, de 10 de maio de 1996, que trata da delegação de exploração de rodovias federais pelos estados, e legislações estaduais específicas, alguns estados desenvolveram programas de concessão de rodovias à iniciativa privada. Neste capítulo, serão analisados os casos de São Paulo, Rio Grande do Sul (com enfoque especial ao Polo de Pelotas) e uma iniciativa do governo de Minas Gerais.

4.1 AS CONCESSÕES EM SÃO PAULO

O programa paulista de concessões ampara-se no artigo 175 da Constituição Federal, além de lei estadual que regula os projetos do Programa Estadual de Desestatização. As concessões paulistas são umas das mais antigas dentre as concessões de estados, tendo sido criada uma agência reguladora para o setor: a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP), no início de 2000. Entretanto, os processos de concessões são anteriores a esta data.

O modelo adotado no estado é do tipo oneroso, em que o edital de licitação estabelece o valor dos pedágios e as obras a serem executadas em cada concessão. Vence a licitação a concessionária que repassar o maior volume de recursos para o estado, configurando, assim, o critério de valor de outorga.

A malha rodoviária estadual foi dividida em doze lotes, cada um com um prazo de concessão de vinte anos. A concorrência foi do tipo maior oferta, com licitação aberta a concorrentes nacionais e estrangeiros (a presença de licitantes estrangeiros prediz que eles devem apresentar uma representação no Brasil, sob jurisdição brasileira). O objeto da concessão foi a exploração do sistema rodoviário estadual, com a execução de obras, gestão e fiscalização.

O edital presumiu duas fases. A primeira correspondeu à pré-qualificação das empresas participantes. Nesta fase, analisou-se se a empresa estava apta ou não a participar da licitação. Foram inabilitadas as empresas que não satisfizeram ao edital (no que tange à apresentação de habilitação jurídica e qualificação econômico-financeira), bem como empresas e consórcios que tenham sido declaradas inidôneas ou que apresentaram algum impedimento legal para licitarem com a Administração Pública, ou ainda no caso de estarem sob processo de concordata ou falência.

Na segunda fase de licitação, os licitantes apresentaram a metodologia de execução de obras, apresentando as atividades que pretendem executar. A finalidade dos serviços deve ser a prestação de serviço público adequado, além da execução dos serviços acordados no edital. Isso tudo foi apresentado através do plano de negócios, complementado com os estudos e projeções de metodologias de execução, demanda e receitas de pedágio. A única finalidade da Concessionária passa a ser a exploração da concessão, o que torna necessário a constituição de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), pela Concessionária vencedora.

Quanto ao estabelecimento dos valores de pedágio, a prerrogativa fica a cargo do Poder Concedente, estipulado no contrato da concessão, juntamente com os critérios e periodicidade de reajustes. A remuneração dos serviços da Concessionária fica a cargo da arrecadação de pedágios, sendo permitida também a utilização de fontes acessórias de receita. O prazo de concessão é de vinte anos, e as empresas contratadas devem apresentar garantias quanto ao cumprimento das obrigações contratadas, além de cobertura de seguro. O valor da tarifa de pedágio deve ser preservado pelas regras de reajuste e revisão. A base tarifária quilométrica será reajustada anualmente, com base no Índice Geral de Preços no Mercado, IGP-M, calculado pela Fundação Getulio Vargas (FGV). Além do reajuste anual, é passível de que ocorram revisões extraordinárias.

Na estrutura do equilíbrio econômico-financeiro, a Concessionária assume integralmente a responsabilidade e os riscos inerentes à concessão, inclusive aqueles relativos às variações de receita decorrentes de alterações de demanda e tráfego. Em casos excepcionais, ficou permitida a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro para as partes, conforme previsto em contrato.

Atualmente, está em processo de licitação a concessão do Rodoanel “Mário Covas”, trecho Oeste. A modalidade de concorrência atual é do tipo de menor tarifa básica de pedágio, conforme o modelo adotado em nível federal no processo licitatório, aliado a uma outorga fixa. A tarifa básica de pedágio teto é de três reais e a outorga é de dois bilhões. O período de

concessão é de trinta anos. Existe, ainda, a possibilidade de licitação para mais mil seiscientos e onze quilômetros de estradas, também pelo modelo misto de pagamento de outorga exigido e menor tarifa de pedágio.

4.2. AS CONCESSÕES NO RIO GRANDE DO SUL

O processo de concessão no Rio Grande do Sul começou como um desenvolvimento do Programa de Pedágio Estadual, em 1992. O Programa Estadual de concessão Rodoviária surgiu então, em 1995, vinculado ao Departamento Autônomo de Estrada de Rodagem (DAER) deste estado. Estudos técnicos foram feitos com o objetivo de identificar os trechos de maior relevância econômica e social para a sociedade. Para tal, foram agrupados diferentes trechos nos chamados Polos Rodoviários de concessão, que englobavam estradas altamente viáveis, do ponto de vista econômico, com outras nem tanto. Constituíam, assim, “nós” na malha rodoviária, com as praças de pedágio cobrindo os principais acessos ao polo. Estes trechos pertencentes a um mesmo polo rodoviário deveriam apresentar as mesmas tarifas de pedágio. Os polos rodoviários do estado do Rio Grande do Sul foram os seguintes: Polo de Lajeado, Polo de Gramado, Polo Metropolitano, Polo de Santa Maria, Polo de Carazinho, Polo de Santa Cruz do Sul, Polo de Vacaria, Polo de Caxias do Sul e Polo de Pelotas.

O critério de escolha das propostas foi o de maior oferta de extensão de trechos, ou seja, de maior valor de outorga. Os editais de licitação estipulavam o valor do pedágio e o vencedor foi aquele com maior lance em termos de extensão rodoviária para recuperação, manutenção e realização de obras adicionais. O prazo estipulado de concessão é de 15 anos. No Rio Grande do Sul também foi criada uma agência reguladora, em 1997, a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS), que tem por finalidade realizar análises econômicas, garantir a prestação de qualidade dos serviços públicos e acompanhar os processos de concessão. Os editais de licitação foram divulgados ainda no ano de 1996, ficando os vencedores conhecidos ao final de 1997, com os contratos assinados no ano seguinte.

Leis estaduais específicas foram formuladas, a partir de janeiro de 1996, criando os Polos Rodoviários e instituindo a concessão destes trechos, pelo Poder Executivo, para serviços de operação, exploração, conservação, manutenção e ampliação. Foram realizados, também, planos básicos de exploração e projetos de engenharia econômica. Entretanto, verificou-se certa discordância entre as Concessionárias e o DAER, devido ao não-

cumprimento, pelo órgão estatal, de certas atividades previstas em contrato. Isso deu margem para alguns problemas judiciais, e os Polos de Pelotas e Santa Maria não obtiveram autorização para colocar em funcionamento as praças de pedágio.

Apesar da resolução do litígio, junto ao Ministério dos Transportes, a situação não melhorou por completo, já que o governo entrante não cumpriu, novamente, os acordos existentes nos contratos: desta vez, não foram concedidos os reajustes tarifários. Essas medidas unilaterais, expressas no descumprimento dos contratos, fizeram com que as Concessionárias tivessem que recorrer a financiamentos de longo prazo, junto a entidades financeiras, elevando os custos das concessões e interferindo no equilíbrio dos contratos e na qualidade dos serviços prestados.

A insegurança jurídica foi aumentada quando, em 2000, a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul alterou regras para a cobrança de pedágios. Tal medida fez com que as Concessionárias entrassem com ação judicial, temendo perdas maiores. O reequilíbrio econômico apenas foi encontrado com reposições tarifárias, entre 2002 e 2004, e redução de investimentos. Apesar de todos os problemas, foi assinado um termo aditivo em que as partes procuram corrigir os desequilíbrios.

O Polo de Pelotas, composto por rodovias federais, havia sido repassado ao estado por meio da Lei das Delegações (Lei número 9.277). Entretanto, os diversos problemas existentes durante o processo inicial da concessão fez com que, em 18 de maio de 2000, houvesse uma sub-rogação do contrato, que passou a ser vinculado ao Ministério dos Transportes, com renegociação dos termos. O contrato, então, ficou celebrado entre o DAER e a Concessionária, com interferência da União. A exploração mediante a cobrança de pedágio normalizou-se, a partir de março de 2001, conforme autorizado pelo Ministério dos Transportes. Tal contrato está inserido no primeiro lote de concessões federais, analisados anteriormente.

O contrato, com o objetivo de recuperação e manutenção, além de operação e conservação do Polo de Pelotas, manteve os encargos da Concessionária através do projeto de engenharia econômica. Além disso, o prazo de concessão passou a ser de vinte e cinco anos prorrogáveis. As tarifas de pedágio são fixas no contrato e a Tarifa Básica de Pedágio foi de R\$1,50 (um e cinquenta). Os reajustes são anuais, de acordo com uma cesta de índices calculados pela FGV, a saber: índice de terraplanagem para obras rodoviárias, índice de obras de arte especiais para obras rodoviárias, índice nacional de custo da construção, índice de consultoria para obras rodoviárias, além do Índice Geral de Preços no Mercado (IGP-M).

Além dos reajustes anuais, fica passível a existência de revisão, em casos justificáveis, a fim de se manter o equilíbrio econômico-financeiro da concessão. Em 2001, a jurisdição de fiscalização e regulação do contrato passou a cargo da Agência Nacional de Transportes Terrestres.

4.3. A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA EM MINAS GERAIS

Indo ao encontro das iniciativas internacionais de formalização de acordos e parcerias mais fortes entre os setores produtivos e o Estado, o governo de Minas Gerais assinou o primeiro contrato de Parceria Público-Privado (PPP) do país, no setor de transportes. A diferença básica entre um contrato de concessão e a PPP encontra-se no fato de que os riscos, no segundo caso, são alocados às partes mais habilitadas a suportá-los, ou seja, atribuídos a ambas as partes. Além disso, em geral, o investimento em PPP acontece em uma área que por si só não seria de grande atratividade para o setor privado, sendo necessária a ação do Estado para viabilizar o empreendimento.

O Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas foi instituído pela Lei estadual número 14.868, de 16 de dezembro de 2003. As diretrizes básicas deste programa são a eficiência, a qualidade e a continuidade dos serviços, a universalização do acesso, o respeito aos direitos dos usuários e dos agentes privados, além da garantia de equilíbrio econômico e a responsabilidade fiscal. Novamente, o Estado apresenta a função de regular, controlar e fiscalizar as atividades. Também fica a cargo do Poder Público a elaboração de um Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas, onde devem estar detalhados os serviços e obras a participarem do programa (MINAS GERAIS, 2003).

Ainda vale ressaltar o papel designado ao ente privado e ao estatal, através do parágrafo único do artigo 1º, do marco legal das PPP em Minas Gerais:

As parcerias público-privadas [...] constituem contratos de colaboração entre o Estado e o particular por meio dos quais [...] o ente privado participa da implantação e do desenvolvimento de obra, serviço ou empreendimento público, bem como da exploração e da gestão das atividades deles decorrentes, cabendo-lhe contribuir com recursos financeiros, materiais e humanos e sendo remunerado segundo o seu desempenho na execução das atividades contratadas. (Estado de Minas Gerais, Lei Número 14868, de 16 de dezembro de 2003)

Entre os diversos objetos suscetíveis a contratos do tipo PPP (expressos no art. 5º da referida Lei), estão, atualmente, em processo de implantação, parcerias na área de rodovias (MG 050), no setor penitenciário (construção e oferta de vagas prisionais), além da construção

do novo Centro Administrativo do governo estadual e do *campus* da Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG), em Belo Horizonte. Alguns pontos iniciais já são delimitados pelas Leis estaduais e federais que tratam do assunto, por exemplo, a obrigatoriedade de que o prazo de parceria seja de, no mínimo, cinco anos e de, no máximo, trinta e cinco anos. Além disso, os contratos não podem ser inferiores a R\$20.000.000,00 (vinte milhões de reais). Por se tratar de um investimento de longa maturação e suscetível a eventuais instabilidades (políticas e econômicas, por exemplo), é importante a existência de um marco legal e uma estrutura institucional que favoreçam a atuação do parceiro privado.

Neste trabalho, a atenção se voltará ao processo PPP na rodovia MG 050, que prevê obras de recuperação e manutenção. O processo de licitação deu-se por concorrência, pelo critério de menor contraprestação pecuniária do Estado, exigida pelo licitante, para a concessão da rodovia. Este tipo de modalidade corresponde a uma concessão patrocinada, pressupondo-se a prestação do serviço de maneira adequada e eficiente. De forma semelhante aos processos licitatórios de concessões, as licitantes devem apresentar garantias de proposta (do tipo caução, seguro-garantia, fiança bancária ou títulos da dívida pública). A vencedora, por sua vez, também deve manter garantias de cumprimento das obrigações contratuais durante todo o período da concessão. De maneira semelhante, poderiam participar também empresas brasileiras e estrangeiras (com representação legal no Brasil), e a participação dos licitantes ocorreria de maneira isolada e em consórcio, desde que fossem respeitadas as qualificações jurídicas e econômico-financeiras.

O julgamento das propostas deu-se através da análise da metodologia de execução e da proposta econômica. Foi considerada vencedora da licitação a empresa com a proposta econômica que apresentou a menor contraprestação pecuniária, por parte do Estado. Esta contraprestação é proporcional ao desempenho da empresa, indicado pelo Quadro de Indicadores de Desempenho (QID). A empresa pode começar a receber essa contraprestação a partir do 13º mês da concessão, caso sejam realizadas todas as intervenções e recuperações acordadas. Além disso, a empresa licitante tem o direito de cobrança de pedágio.

As tarifas de pedágio são definidas em contrato (no valor de três reais), sendo cobradas também a partir do 13º mês da concessão. Tanto o pedágio quanto a contraprestação pecuniária são reajustados anualmente, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, do IBGE. Conforme o edital de licitação, o prazo de concessão é de 25 anos, não prorrogáveis.

Uma diferença marcante no sistema de PPP em Minas Gerais diz respeito à existência de um prêmio de eficiência para a Concessionária. Através do Quadro de Indicadores de Desempenho (QID), pode-se perceber se a empresa administradora da concessão apresentou um desempenho excepcional. Caso seja provado, ocorre uma redução de 5% nas contrapartidas de riscos, pagas pela empresa, e um aumento de 5% no compartilhamento dos ganhos, atribuídos à Concessionária. Outra diferença está no compartilhamento de riscos relativos à demanda e ao volume de tráfego na rodovia. Metade do risco de demanda fica a cargo do Poder Concedente e a outra metade com a Concessionária. As variações da receita auferida com os pedágios dentro da faixa de variação de 10% (para mais ou para menos) são integralmente assumidos pela Concessionária. Neste caso, não é passível a realização de revisão do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Entretanto, variações da receita que se encontrem além de 10% (positivos ou negativos) serão compartilhadas entre a Concessionária e o DER/MG, de maneira igual. Além disso, caracteriza-se ainda um compartilhamento de ganhos econômicos advindos de reduções do risco de crédito dos financiamentos, em igual proporção para as partes. Os riscos inerentes à concessão recaem sob a Concessionária, entretanto, é obrigatória a contratação de um seguro para esta questão, por parte da Concessionária. Também na PPP é obrigatória a constituição de uma Sociedade de Propósitos Específicos pela Concessionária vencedora.

A contraprestação pecuniária a ser paga pelo estado é o fator que traz viabilidade econômica ao projeto. Sem este, provavelmente as empresas privadas não demonstrariam interesse na concessão. No caso da PPP MG 050, o valor chega a até R\$ 35.000.000,00 (trinta e cinco milhões)¹, de acordo com o desempenho operacional, financeiro, ambiental e social da Concessionária. Em suma, a contratação da concessão por meio de PPP é uma maneira de reorganização da relação entre o Estado e o setor produtivo, levando em consideração a necessidade de investimentos em setores importantes para a sociedade.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Durante toda a evolução do processo de concessões de rodovias – que se estende por mais de uma década no Brasil –, muitas foram as transformações entre os processos. A possibilidade de se chegar a um modelo uniforme e maximizador da utilidade geral

¹ Este valor provém da redistribuição de lucros da CBMM (Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração), por meio da participação da CODEMIG (Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais).

dificilmente poderá ser alcançada, dadas as características básicas deste processo, além do fato existente na quase impossibilidade em se conciliar diferentes interesses (das Concessionárias privadas, do próprio Estado e, principalmente, do cidadão que paga impostos e utiliza tais serviços). A importância das licitações decorre do fato de que o ambiente competitivo existe até este momento. A partir da escolha da Concessionária vencedora, a concessão desta rodovia passa a ser uma espécie de monopólio.

Apesar de algumas semelhanças, os editais foram, em si, bastante diferentes. A formatação do leilão, para a escolha da empresa vencedora, é o maior exemplo disso. Os primeiros leilões, realizados pelo estado de São Paulo e Rio Grande do Sul, basearam-se na licitação do tipo onerosa, em que a escolha é determinada pelo pagamento da maior taxa de outorga. Apesar de o Poder Concedente receber, assim, maiores quantidades de dinheiro pela concessão, o que se observou em tal modelo foi um encarecimento do valor dos pedágios, que é fixo em contrato. Já o modelo de Parceria Público-Privada, feito pelo governo do estado de Minas Gerais, também fixou um valor de tarifa de pedágio a ser cobrada, entretanto, a escolha da licitante vencedora levou em consideração a menor contraprestação pecuniária por parte do governo (vale lembrar que neste tipo de parceria o setor privado apenas apresenta predisposição para investir em tal obra com a complementação do equilíbrio econômico-financeiro por parte do Estado), estando o seu recebimento sujeito à produtividade e à eficiência da empresa, nos termos da concessão. O primeiro lote federal baseou-se no critério misto, levando em consideração a outorga e o preço do pedágio. Por fim, o segundo lote de concessões federais foi amparado na menor oferta de pedágio, beneficiando, assim, os usuários, que vão pagar tarifas inferiores àquela fixada como teto pelo edital (o deságio foi em torno de 50%).

Quanto aos prazos, existe uma diversidade de prazos máximos de concessão. O menor limite de tempo de concessão foi de quinze anos e o maior de trinta anos. Em todos os casos, excetuando-se o da PPP, a Concessionária vencedora tem a possibilidade de obter receitas alternativas à concessão, como, por exemplo, com a venda de publicidade e o aluguel de faixas próximas às rodovias. Outra diferença pontual do sistema mineiro diz respeito ao compartilhamento dos riscos de demanda, que é dividido igualmente entre o Poder Concedente e a Concessionária (os riscos inerentes da concessão permanecem com a Concessionária). Além disso, neste tipo de projeto existe uma busca mais firme de produtividade, com a determinação de valores repassados através de avaliações de desempenho, com prêmios por qualidade. Já no segundo processo federal, a avaliação ocorre

por meio de parâmetros existentes no Programa de Exploração de Rodovias e nos moldes paulista e gaúcho, sendo a avaliação por vistorias e acompanhamento – em ambos, de uma maneira mais superficial. Os reajustes das tarifas de pedágio são sempre anuais (além de existir a possibilidade de revisões em casos específicos). Entretanto, uma diferença entre os modelos é a utilização de índices diferentes, captando, dessa forma, diferentes reflexos inflacionários na cobrança das tarifas.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo da análise das condições de infraestrutura das rodovias concedidas, a primeira conclusão a ser tirada dos modelos de concessão diz respeito aos benefícios advindos dessa medida. Ainda que não se leve em consideração as diferentes formas dos processos (e suas consequentes diferenças), o resultado, em geral, é positivo. Isso porque, ao desonerar o Estado da atuação direta na área de manutenção e construção de rodovias, o setor privado tem realizado, efetivamente, significativos investimentos. O resultado tem sido a melhoria da infraestrutura física e de serviços nas estradas concedidas. No aspecto macroeconômico, os benefícios são observados na possível melhoria dos gargalos de infraestrutura rodoviária, importantes para o crescimento do país. É importante, entretanto, considerar os impactos onerosos destas medidas para os usuários das rodovias.

Além disso, os contratos de concessão preveem a prestação de serviços diversos, que já são incluídos nos valores dos pedágios. Isso gera uma mudança da concepção do usuário do serviço público, que passa a ser encarado como um cliente, pelas Concessionárias. A melhoria do atendimento ao usuário torna-se evidente e a qualidade dos serviços e das estradas é bem superior. Em consonância, a segurança é maior, ocorrendo também uma redução dos riscos de acidentes. Outro ponto positivo a ser ressaltado é o benefício que os municípios limieiros (aqueles que estão nas margens das rodovias) recebem. A concessão pode configurar uma maneira de impulsionar setores dinâmicos (como o turismo), além de ser uma forma de arrecadação, dados os impostos pagos.

A modelagem que melhor se aplicou à realidade brasileira (no que tange a um menor impacto para o usuário) e que pode servir de exemplo, quando couber, às novas concessões em Minas Gerais, parece ser a do segundo lote de concessões federais, por diminuir o valor do pedágio. O novo edital paulista utiliza-se deste mecanismo também, aliado ao pagamento de uma outorga fixa, o que pode trazer alguma vantagem para o Poder Concedente, além de

benefícios para o usuário. Entretanto, tal modelo não conseguiu superar o deságio dos pedágios que ocorreu na modelagem federal.

Além disso, a mudança de fases no processo licitatório parece ser interessante para aumentar a concorrência. Dado que todos os licitantes podem ofertar tarifas de pedágio, a resposta a isso tende a ser uma queda mais abrupta dos valores das tarifas. Para tal, é de extrema importância a existência de garantias que resguardem o Poder Concedente, na licitação. Seria aconselhado, porém, a instituição de lances sucessíveis de ofertas, o que traria mais dinâmica ao processo e, conseqüentemente, uma diminuição dos valores cobrados. Pode ser interessante também um acompanhamento de desempenho mais direto, a exemplo da modelagem da rodovia MG 050 e uma intensificação dos processos de parcerias público-privadas na construção e oferta de serviços públicos, em áreas que apresentem menores atrativos econômicos.

Ao potencializar a entrada de investimento privado em áreas sem muito interesse econômico, o Estado pode direcionar melhor a sua atuação. Para o setor privado, tal iniciativa também é interessante, pois seu retorno econômico fica assegurado, independentemente da viabilidade sem a parceria.

Por fim, é de se atentar à necessidade de um ambiente institucional favorável, que possibilite a participação do capital privado de maneira mais protagonista e incisiva na economia. Quando as regras não são claras e não ocorre uma atuação eficiente dos órgãos que regulam a concessão, ou quando existe margem para a ação oportunística do Poder Concedente se fazer presente, impossibilita-se a prestação do serviço pelo contratante privado. Para tal, a existência de um Judiciário atuante, e a definição mais clara e coesa da atuação das agências reguladoras é imprescindível.

Especificadamente para o caso de Minas Gerais, que pretende licitar mais sete mil quilômetros de rodovias – conforme divulgado pelo DER/MG no mês de janeiro do ano passado – esta análise dos casos pode ajudar com duas constatações. A primeira é a da importância de um controle mais próximo das concessões, principalmente com a estipulação de regras de eficiência. Tal fato pode ser responsável por uma concessão mais produtiva e, talvez, menos onerosa para o cidadão. Em segundo lugar, percebe-se a necessidade de análise cuidadosa e particular de cada lote a ser concedido. Isso porque é extremamente importante a escolha do modelo de concessão ideal para cada caso. Dessa forma, direciona-se melhor a participação do capital privado e diminuem-se os riscos inerentes a tais processos.

Em suma, o Estado brasileiro pode especificar ainda mais as regras e abrir espaço para a participação privada. A intensificação dos processos de concessões rodoviárias é um caminho, mas ainda existem setores em que o parceiro privado pode ser mais atuante. Tais iniciativas também devem se estender aos estados e, eventualmente, aos municípios com interesse. A mentalidade dos agentes públicos e da sociedade parece atentar-se cada vez mais para a importância de tais processos. Resta, então, a mobilização dos interesses, para que ocorram, continuamente, tais iniciativas, sempre levando como princípio norteador o interesse geral da sociedade.

7.REFERÊNCIAS

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 5 de outubro de 1988. Versão on-line disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acessado em 22/09/2009.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº 8.031**, de 12 de abril de 1990, que cria o Programa Nacional de Desestatização e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm. Acessado em 22/09/2009.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº 8.987**, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm. Acessado em 22/09/2009.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº 9.074**, de 7 de julho de 1995, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9074cons.htm>. Acessado em 22/09/2009.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº 10.233**, de 5 de junho de 2001, que dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10233.htm. Acessado em 22/09/2009.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº 11.079**, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm. Acessado em 22/09/2009.

DINIZ, Eli. Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Setor Público**, ano 47, v. 120, n. 2. Mai-Ago, 2006.

MINAS GERAIS, GOVERNO DO ESTADO. **Lei nº 14.868**, de 16 de dezembro de 2003 que dispõe sobre o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas. Disponível em <http://www.baceventos.com.br/LEGISLACAO/PPP%20MG.pdf>. Acessado em 22/09/2009.

OLIVEIRA, M. L. *et al*. **A Experiência Brasileira de Concessões de Rodovias**. 1. ed. São Paulo: 2003, v. 1. 168 p.

VALADARES DE ABREU, B. **Análise comparativa de editais e contratos de concessões rodoviárias no Brasil**. Relatório técnico apresentado à Coordenadoria Geral de Transporte e Logística, da Secretaria de Acompanhamento Econômico – Ministério da Fazenda. VIII Programa de Intercâmbio da SEAE. Brasília, janeiro de 2008.

WERNECK, R. L. F.. **Aspectos macroeconômicos da privatização no Brasil**. Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, agosto de 1989.