

PRIVATIZAÇÕES NO GOVERNO FHC E A EVOLUÇÃO DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO NO BRASIL

ALICIA RIBEIRO PINTO DE ANDRADE GIMENEZ

ARARAQUARA

2013



**PRIVATIZAÇÕES NO GOVERNO FHC E A EVOLUÇÃO DO TRANSPORTE
RODOVIÁRIO NO BRASIL**

Monografia apresentada à Faculdade de
Ciências e Letras de Araraquara
como trabalho de conclusão
do curso de Ciências Econômicas.

Professor Orientador: Prof. Dr. Alexandre Sartoris Neto

Banca Examinadora: Prof. Dr. Elton Eustáquio Casagrande

ARARAQUARA

2013

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a minha mãe Maria Alice e ao meu pai Rivadávia, os quais foram mais que pais, foram sempre meus melhores amigos. Agradeço também a minha avó Edna, minha inspiração, que tanto me ensina e me orgulha. E a minha irmã Juliana, uma companheira por todos esses anos.

Ao meu namorado e amigo Raphael, por sempre me apoiar e compartilhar os melhores momentos da minha vida. Aos meus amigos da faculdade, em especial à Larissa Fernandes, Larissa Marques e Gabriela Oliveira, e claro, às amigas de república, que tanto contribuíram para me tornar o que sou hoje.

Agradeço ao meu orientador Alexandre Sartoris Neto por ter confiado na minha capacidade.

E, por fim, agradeço a Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” e aos meus professores.

RESUMO

Diante das transformações econômicas e políticas que marcaram os anos 1990 no Brasil, em especial o Governo de Fernando Henrique Cardoso, o presente estudo busca abordar os principais fatores que levaram à mudança do papel do Estado na economia, à evolução da malha rodoviária como um dos principais avanços do período, bem como às concessões de rodovias realizadas, as quais se tornaram essenciais ao desenvolvimento da infraestrutura brasileira e ao escoamento da produção nacional, inseridos no contexto das privatizações.

Palavras-chave: privatizações, concessões rodoviárias, agências reguladoras.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	p. 06
CAPÍTULO 1 – BREVE HISTÓRICO ACERCA DA EVOLUÇÃO DA MALHA RODOVIÁRIA NO BRASIL	p.08
1.1 O PLANO REAL	p.10
1.2 A POLÍTICA DE PRIVATIZAÇÕES.....	p.12
CAPITULO 2 – AS CONCESSÕES RODOVIÁRIAS NO CONTEXTO DAS PRIVATIZAÇÕES	p.18
CAPITULO 3 – O NOVO PAPEL DO ESTADO E A CRIAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS	p.33
CONSIDERAÇÕES FINAIS	p.38
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	p.40

INTRODUÇÃO

A última década do século XX no Brasil foi marcada por uma série de transformações políticas, econômicas e sociais que modificaram as políticas macroeconômicas até então adotadas não só no Brasil, como na América Latina em geral. Após passar por um período de profundas crises, de baixo crescimento econômico e de tentativas fracassadas de contenção dos altos índices de inflação que assolavam o país, o Governo, mediante as impossibilidades de manutenção do bem-estar social e da distribuição de riqueza, passou a adotar medidas alinhadas às políticas macroeconômicas dos países desenvolvidos, visando à minimização do papel do Estado na economia e à política de privatizações, iniciada no Governo Collor.

Os principais setores estratégicos da infraestrutura brasileira foram transferidos às mãos da iniciativa privada, tirando do aparelho estatal o ônus decorrente da escassez de recursos econômico-financeiros que possibilitassem novos investimentos em setores como o de transportes, telecomunicações, energia elétrica, petróleo e gás, entre outros. Neste sentido, deu-se início a uma série de projetos governamentais cedidos às empresas privadas detentoras de capital e sede de lucros. Entre estes projetos, criou-se o Programa de Privatizações de Rodovias, que deu início às primeiras concessões rodoviárias do Brasil, as quais serão o tema abordado por este trabalho, bem como os modelos de concessão adotados e suas tarifas.

Todas essas mudanças de ordem estrutural e institucional modificaram o papel do Estado, passando este a ser não mais o de produtor, mas o de regulador da ordem econômica. Em 1996 é criada pela União a primeira agência reguladora do país, a ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica), e a partir daí, outras agências foram sendo criadas com o objetivo de estabelecer regras para os diversos setores em que há a participação do setor privado como fornecedor dos serviços públicos. Claro que este modelo de administração indireta foi e continua sendo criticado por muitos membros do próprio governo e da oposição, críticas estas que serão expostas no decorrer do presente estudo.

Contudo, mesmo muitos considerando as políticas adotadas nos anos 1990 como uma entrega escancarada e inescrupulosa dos bens públicos ao capital privado, muitas vezes vendendo o

patrimônio público por valores que estariam bem abaixo do valor real de mercado, fica evidente o legado do governo de Fernando Henrique Cardoso, pelo menos no que diz respeito ao desenvolvimento da infraestrutura e ao montante de investimentos realizados no período, o qual trouxe muitos avanços ao país (econômico, tecnológico e social), os quais há tempos não ocorriam no Brasil.

CAPÍTULO 1

1. BREVE HISTÓRICO ACERCA DA EVOLUÇÃO DA MALHA RODOVIÁRIA NO BRASIL

O Governo de Fernando Henrique Cardoso marcou o início de uma série de mudanças nas estruturas política, econômica e social do Brasil. O papel do Estado transformou-se e o Mercado passou a ser o principal promotor do desenvolvimento econômico.

Segundo Fagnani (2011), desde os anos 1970, o Brasil caminhou na “contramão” do mundo. Enquanto nos anos 1970 e 1980 eram adotadas por diversos países políticas de Estado – mínimo, no Brasil era construído o “Estado de Bem Estar Social” brasileiro, calcado no processo de redemocratização e nos ideais de universalidade, seguridade e direitos sociais que caracterizam a Constituição Federal de 1988. Tal processo ficou conhecido como “nacional-desenvolvimentismo”.

A adoção de políticas neoliberais iniciou-se em 1990, no Governo Collor. Porém, foi no Governo FHC que estas ganharam força, alinhando-se ao receituário do Consenso de Washington, no qual medidas contrárias às práticas “clientelistas” do Estado foram recomendadas pelos organismos multilaterais.

Fica nítida na implantação dessas políticas a preocupação com a reforma do Estado por parte do governo FHC. Fortes críticas ao passado político brasileiro foram feitas em seu governo. É possível encontrá-las nas primeiras linhas que compõem o primeiro Programa de Governo de Fernando Henrique Cardoso:

O nacional-desenvolvimentismo teve amplo sentido no seu tempo. Mas deixou de ter quando a conjugação favorável de fatores se inverteu, ou se perverteu, a partir de meados da década de 70 e, mais acentuadamente, de seu final. É que o mundo começava a mudar mais rapidamente que o Brasil. E a resposta para isso, sob o regime autoritário, que silenciou as vozes mais lúcidas de advertência, foi a de empreender uma “fuga para frente”.

Contraiu-se irresponsavelmente uma enorme dívida externa geradora de uma crise, que só agora se conseguiu equacionar. As relações entre o setor privado nacional e o Estado tornaram-se clientelistas; na verdade, mais: a ciranda financeira que se

instaurou levou o Estado à falência. A inflação descontrolada, que só agora também conseguimos conter, distorceu qualquer previsibilidade indispensável ao cálculo empresarial de médio e longo prazos, levando-o a tornar-se meramente especulativo. (Mãos à Obra, Brasil - 1994).

O objetivo do Governo FHC era mudar as precárias condições econômicas e políticas que o país enfrentava, a fim de retirar o Brasil de uma crise econômica, a qual já durava mais de uma década, e estabelecer um novo modelo de desenvolvimento econômico. Sob o ponto de vista dos reformistas, a situação econômica em que o Brasil se encontrava estava aquém das diretrizes impostas pela globalização econômica e financeira.

No primeiro mandato de FHC, baseados na proposta do programa de governo Mãos a Obra Brasil, são criados os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, que redefiniram o papel econômico e social das macrorregiões do país, a fim de repensar os investimentos em infraestrutura e políticas públicas, de maneira que estes fossem implantados de forma estratégica e sustentável. Segundo Egler (1999), esse plano foi uma adaptação de um plano de integração nacional e desenvolvimento elaborado por Eliezer Batista, o qual tem origem nos estudos do GEIPOT (Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes), sobre os principais estrangulamentos dos “corredores de transporte”, e durante sua permanência na Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE-PR), no período do Governo Collor, Eliezer definiu os principais corredores logísticos necessários para vencer os gargalos da infraestrutura nacional e permitir uma diminuição do chamado “Custo Brasil” e do aumento significativo da eficiência econômica e da integração das regiões, permitindo assim, a inserção econômica do país no mercado global com relevantes ganhos de competitividade.

Segundo FHC, para redefinir um projeto de desenvolvimento que pudesse mudar as condições de vida da população e melhorar as perspectivas de futuro do Brasil, seria necessário, entre outras condições, “fortalecer o poder político decisório (inclusive sobre o próprio aparelho do Estado, que deve ser reformado)”. Para ele, o Estado era tido como desorganizado, no qual o modelo de desenvolvimento baseado na industrialização protegida, a famosa reserva de mercado, encontrava-se esgotado. E aponta como principais fontes de recursos para seu programa de governo: “as verbas tradicionais do orçamento público, saneado e revigorado por uma reforma fiscal; os fundos provenientes do processo de privatização; a criação de um Fundo de Financiamento do Desenvolvimento, usando parte das reservas internacionais do

país; a participação nos mercados financeiros nacional e internacional, mediante a emissão de títulos de longo prazo, possibilidade concreta a partir da estabilização macroeconômica; a definição de uma nova parceria com o setor privado na realização de investimentos públicos, na forma de concessões ou de associações com empresas nacionais e estrangeiras; e, finalmente, as fontes usuais de financiamento externo”. É nesse contexto que o papel do Estado brasileiro se modifica, passando, gradativamente, a ser o de uma instância reguladora, a fim de supervisionar a prestação dos serviços públicos à população e garantir um clima favorável à atuação do setor privado.

Os principais focos das políticas implantadas na época, que caracterizavam o fortalecimento de um “Estado-mínimo” foram, principalmente, a abertura econômica, o combate a inflação, o ajuste fiscal e as privatizações. Sem dúvida, o combate a inflação tornou-se um marco da gestão de FHC. Em menos de dez anos o país havia tido quatro moedas diferentes e cinco planos econômicos de estabilização, todos eles sem apresentar os resultados esperados. A década de 1980, conhecida como “década-perdida”, caracterizou-se, entre outros aspectos, pela estagnação econômica, crescimento da dívida externa, altas taxas de desemprego e queda no crescimento do PIB; a inflação no Brasil tornou-se uma das maiores do mundo, chegando a 1.500% no final de 1993, época em que Fernando Henrique lançou o Plano Real, ainda como Ministro da Fazenda do governo Itamar Franco.

1.1 O PLANO REAL

O Plano Real foi fundamental para a contenção do nível de preços no país, conseguindo neutralizar a chamada “inércia inflacionária”. É importante destacar que o sucesso do Plano Real foi possível, entre outros motivos, devido à troca gradual de moedas por meio da Unidade Real de Valor (URV), a qual garantiu aos agentes econômicos a permanência de contratos, diferente do ocorrido em planos anteriores. Segundo Oliveira e Turolla (2003), este fato “forneceu o mecanismo de transição para uma taxa de inflação de um dígito” e a estratégia de neutralização da inércia inflacionária teve como principal componente a ancoragem dos preços domésticos nos preços internacionais, apreciando a taxa de câmbio. Os autores também afirmam que tal situação foi possível devido à situação de razoável liquidez

em que se encontravam os países emergentes no mercado de capitais internacional, o que possibilitou que os crescentes déficits em conta corrente fossem financiados, combinados com a acelerada redução das alíquotas de importação.

Ainda segundo os autores, no primeiro mandato de FHC foi dada absoluta ênfase à consolidação de um ambiente propício à estabilidade de preços, tendo sido mantido um regime de câmbio semifixo, baseado na administração de estreitas bandas de flutuação. Foi permitida uma desvalorização cambial a um ritmo relativamente estável, mas que não foi suficiente para reduzir o desequilíbrio do mercado em relação ao câmbio real de equilíbrio.

Segundo Belieiro Jr. (2006), o sucesso do Plano Real deveu-se à experiência das políticas econômicas dos governos que antecederam o de FHC, pois este “obteve êxito com um programa de estabilização cujo modelo teórico havia servido de inspiração para o Plano Cruzado do Governo Sarney (1986-90). Nesse sentido, não seria nenhum exagero afirmar que o Plano Real é filho direto e melhorado do Cruzado, já que o fracasso de estratégia do Cruzado foi fundamental para que o grupo de economistas que estiveram juntos na pilotagem do Cruzado aprimorassem problemas e acertassem determinadas escolhas que, tomadas num outro contexto, pudessem efetivamente ter sido equivocadas”.

O enfoque dado pelo governo à política econômica ficou evidente. Esta era considerada o principal meio de transformação das estruturas política, social e econômica brasileiras. A busca pela estabilidade de preços e combate à inflação logrou êxito, porém os baixos índices de crescimento econômico já se faziam sentir, fato que suscitou diversas críticas vindas tanto de partidos da oposição, como de membros da própria equipe de FHC. Criou-se um debate em torno do assunto. Membros do governo defendiam a idéia de que não seria mais possível haver crescimento acompanhado de inflação, ao passo que a oposição considerava que a estabilidade de preços tinha um custo muito alto para o crescimento econômico do país.

O fato é que o primeiro mandato de FHC careceu de uma política de crescimento efetiva. Há quem defenda a idéia de que a política econômica muitas vezes foi de encontro às iniciativas que visavam ao crescimento, tanto que ao longo daquele período, foram as oscilações da

conjuntura internacional que determinaram os rumos do crescimento, e não uma política de crescimento efetiva proposta pelo governo. De acordo com Belieiro Jr. (2006), tal questão “só foi parcialmente respondida pelo governo no segundo mandato de FHC, quando foi criado o Ministério do Desenvolvimento. Não houve, portanto, crescimento continuado da economia, houve sim muitas oscilações e a impressão generalizada em todos segmentos da sociedade brasileira de que a política econômica era na verdade a grande inimiga da política de crescimento”.

Portanto, não é possível afirmar que os oito anos em que FHC esteve no poder foram livres de crises e instabilidades. A política de manutenção do Real não se deu de forma fácil, o que evidenciou a fragilidade da política econômica adotada. Como mencionado anteriormente, o regime de câmbio adotado pelo governo sofreu severas críticas, muito pelo fato de o Real não conseguir administrar as oscilações da economia externa, e sua permanência nos primeiros quatro anos de governo refletiu nos baixos índices de crescimento econômico do país.

1.2 A POLÍTICA DE PRIVATIZAÇÕES

Segundo Belieiro Jr. (2006), por mais que FHC reconhecesse o legado do Estado desenvolvimentista para a economia e para a sociedade brasileira, o objetivo era superar de vez o nacional-desenvolvimentismo estatista que perdurou no Brasil, entre as décadas de 1930 e 1970, e a Era Vargas, identificada como sinônimo de atraso, a fim de reorganizar o Estado visando a um novo desenvolvimento econômico e social. É aí que a política econômica entra como principal instrumento de mudança estrutural e de reestruturação da Nação.

As políticas adotadas por FHC procuraram aprofundar as relações com o capital externo por meio da abertura comercial e da política de privatizações. Portanto, seria necessária uma reforma constitucional, a fim de alinhar os valores presentes na Constituição de 1988 às novas demandas econômicas e políticas, buscando, assim, um aparato legal para a implantação das futuras reformas e planos de privatização.

A Constituição de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, recebeu pesadas críticas do governo FHC. Do ponto de vista jurídico-institucional, as idéias nela presentes estavam bastante alinhadas ao nacional-desenvolvimentismo “estatista” e sua estrutura evidencia o papel do Estado como principal promotor do desenvolvimento e das estruturas econômicas. Em sua primeira Proposta de Governo, “Mãos à Obra, Brasil”, FHC reconhece que, em alguns aspectos, a Constituição de 1988 se faz bem avançada e a frente de seu tempo, porém deixa claro que a reforma constitucional é crucial para a construção do novo projeto de FHC, pois havia um caráter associado ao atraso e à ineficiência.

Para conseguir colocar em prática tais reformas, FHC precisou de uma estratégia política forte. Conforme exposto em Belieiro Jr.(2006):

Para fazer valer suas tarefas de governo, especialmente num contexto reformista, a engenharia política de FHC precisou ser eficiente para garantir um mínimo de operacionalidade ao governo. A conquista da maioria parlamentar através da aliança do PSDB com o maior partido da direita brasileira, o PFL, foi fundamental nesse sentido. Num quadro de muitos partidos de uma cultura política individualista, FHC conseguiu montar uma estratégia política concentrando poderes em arenas restritas, buscando dessa forma, minimizar os conflitos dentro do sistema político. Dessa forma, FHC conseguiu aprovar muitas medidas de seu ideário reformista, contrariando interesses e desconsiderando o caráter impopular das medidas.

Como veremos mais adiante, a política de privatizações foi um dos principais fatores de mudança na economia brasileira da década de 1990, atingindo não só a economia industrial, mas outros setores como o setor financeiro, com a venda bancos estaduais entre eles o Banerj, o Banestado e o Banespa e empresas de energia elétrica e telefonia fixa. Houve um empenho muito grande por parte do governo para que houvesse de fato uma abertura econômica que possibilitasse o Brasil inserir-se nos moldes do novo paradigma econômico, idéia que foi difundida como a solução para os problemas econômicos não só do Brasil, como também da América Latina, tendo sido adotado por países como Chile, Argentina e México. A proposta era modernizar a economia e reduzir as barreiras à entrada de capital estrangeiro. Tal processo iniciou-se já no governo Collor, no qual foram privatizadas empresas importantes para o cenário econômico do país, sendo a primeira delas a Usiminas, siderúrgica mineira localizada no município de Ipatinga. A reforma do Estado exigia que as grandes empresas estatais, até

então detentoras de setores estratégicos de infraestrutura no país, passassem para as mãos do setor privado.

É inegável a contribuição que o Estado teve na construção do parque industrial e tecnológico do Brasil, projeto este que começou a ser desenvolvido já na Era Vargas, com a política de substituição de importações e que teve, durante o governo militar, o maior número de empresas estatais criadas em diversos setores da economia. Porém, fazia-se necessária uma reforma que acabasse com o modelo burocrático de administração pública instituído nesse período, dando espaço para um novo tipo de administração que fortalecesse o papel do setor privado.

Para FHC, o avanço da política de privatizações significaria um maior fluxo de investimentos e capital externo em áreas estratégicas da economia, “tirando” do Estado o ônus decorrente da má administração e déficits que vinham se tornando inerentes às empresas estatais. O papel do Estado como provedor do desenvolvimento econômico e dos principais setores da infraestrutura estava saturado. Claro que o processo de privatizações sofreu severas críticas de diversos grupos, tanto de grupos de esquerda, movimentos sindicalistas e até membros do próprio governo. Porém, tais críticas não impediram que boa parte das empresas estatais fosse entregue à iniciativa privada, muitas vezes por valores muito abaixo do real valor de mercado, sob o argumento de que tais empresas seriam melhor administradas e trariam mais lucros ao país se ficassem nas mãos de capitalistas, já que para o governo não seria mais possível manter um número tão grande de empresas em sua maioria endividadas.

Segundo Belieiro Jr. (2006), “Na lógica do PSDB e dos próprios organismos financeiros multilaterais, as estatais eram o lugar da ineficiência produtiva, misturado ao empreguismo natural do serviço público brasileiro e que, portanto, só a iniciativa privada poderia realizar a mudança que a sociedade, na avaliação do governo deveria passar: o famoso choque de capitalismo, ou seja, mais produtividade, mais concorrência, mais eficiência.”

EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS PRIVATIZADAS DESDE 1990

<u>SIGLA</u>	<u>NOME DA EMPRESA</u>	<u>DATA DE EXCLUSÃO</u>
BEC	Banco do Estado do Ceará S.A. e uma subsidiária (BEC-DTVM), adquirida pelo Bradesco.	21.12.2005
BEM	Banco do Estado do Maranhão S.A. e três subsidiárias (BEM-SG, BEM-VTV, BEM-DTVM), adquirida pelo Bradesco.	10.02.2004
BEA	Banco do Estado do Amazonas S.A.	24.01.2002
BEG	Banco do Estado de Goiás S.A. e duas subsidiárias (BEG/DTVM e Sisplan)	04.12.2001
BANESPA	Banco do Estado de São Paulo S.A. e cinco subsidiárias	20.11.2000
DATAMEC	Datamec S.A. - Sistemas de Processamento de Dados	23.06.1999
GERASUL	Centrais Geradoras do Sul do Brasil S.A.	15.09.1998
TELEBRÁS	12 novas controladoras, abrangendo todas as empresas que compunham o Sistema TELEBRÁS (EMBRATEL, 27 empresas de telefonia fixa e 26 de telefonia celular)	29.07.1998
MERIDIONAL	Banco Meridional do Brasil S.A. (e cinco subsidiárias)	04.12.1997
CVRD	Cia. Vale do Rio Doce (e 13 subsidiárias)	06.05.1997
LIGHT	Light Serviços de Eletricidade S.A.	21.05.1996
ESCELSA	Espírito Santo Centrais Elétricas S.A.	11.07.1995
EMBRAER	Empresa Bras. de Aeronáutica S.A.	07.12.1994
EAC	Embraer Aircraft Corporation	07.12.1994
EAI	Embraer Aviation International	07.12.1994
NEIVA	Indústria Aeronáutica Neiva S.A.	07.12.1994
CARAÍBA	Mineração Caraiiba Ltda.	28.07.1994
PQU	Petroquímica União S.A.	25.01.1994
AÇOMINAS	Aço Minas Gerais S.A.	10.09.1993
COSIPA	Cia. Siderúrgica Paulista	20.08.1993
ULTRAFÉRTIL	Ultrafertil S.A. Ind. e Com. de Fertilizantes	24.06.1993
CSN	Cia. Siderúrgica Nacional	02.04.1993
FEM	Fábrica de Estruturas Metálicas S.A.	02.04.1993
ACESITA	Cia. Aços Especiais Itabira	23.10.1992
ENERGÉTICA	Acesita Energética S.A.	23.10.1992
FASA	Forjas Acesita S.A.	23.10.1992
GOIASFÉRTIL	Goiás Fertilizantes S.A.	08.10.1992
FOSFÉRTIL	Fertilizantes Fosfatados S.A.	12.08.1992
CST	Cia. Siderúrgica de Tubarão	23.07.1992
CNA	Cia. Nacional de Álcalis	15.07.1992
ALCANORTE	Álcalis do Rio Grande do Norte	15.07.1992
COPEL	Cia. Petroquímica do Sul	15.05.1992
PETROFLEX	Petroflex Indústria e Comércio S.A.	10.04.1992
AFP	Aços Finos Piratini S.A.	14.02.1992
SNBP	Serviço de Navegação da Bacia do Prata	14.01.1992
COSINOR	Cia. Siderúrgica do Nordeste	14.11.1991
COSINOR DIST.	DIST. Cosinor Distribuidora S.A.	14.11.1991
MAFERSA	Mafersa S.A.	11.11.1991
CELMA	Cia. Eletromecânica	01.11.1991
USIMINAS	Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A.	24.10.1991
USIMEC	Usiminas Mecânica S.A.	24.10.1991

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A Lei 8.666 de junho de 1993 é o marco legal que dá início às privatizações, regulamentando as regras para as licitações e contratos da administração pública e o modelo das concessões de exploração dos bens e serviços públicos. A partir de sua criação, são definidos diversos projetos governamentais para serem concedidos à exploração privada em setores estratégicos da economia, como telecomunicações, energia elétrica, transportes, entre outros.

Nesse processo de privatização, fica nítida a importância que o papel do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) exerceu como gestor do PND (Programa Nacional de Desestatização) e como principal financiador dos grupos compradores, tornando-se alvo de muitas críticas, entre elas a de favorecer certos grupos interessados na compra de determinadas empresas. O PND foi criado ainda no governo Collor, instituído por meio de Medida Provisória nº 155, de 15 de março de 1990.

A criação das agências reguladoras é outro aspecto do governo FHC que deve ser destacado. Estas têm como principal objetivo combater as falhas de mercado decorrentes do exercício de instituições privadas, evitar distorções nos preços de bens e serviços públicos, como energia e telecomunicações, impedir que haja assimetria de informação entre os agentes econômicos, assegurar a qualidade e o cumprimento dos serviços oferecidos à população, entre outros aspectos relevantes para o bom funcionamento do mercado.

A partir de 1996, as principais atividades exercidas pelo Estado como monopólio começaram a ser reguladas pelas novas agências regulatórias. Foram criadas a ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações), ANP (Agência Nacional do Petróleo) e a ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica). Conforme descrito no *site* do próprio governo federal, a ANATEL possui independência administrativa e financeira e não está subordinada a nenhum órgão de governo, tendo poderes de outorga, regulamentação e fiscalização, devendo adotar medidas necessárias para atender aos interesses do cidadão. Além disso, tem como objetivo a promoção do desenvolvimento das telecomunicações no país. Já a ANP possui vínculo com o Ministério de Minas e Energia (MME) e regula as atividades da indústria de petróleo e gás natural e dos biocombustíveis. Não muito diferente, a ANEEL é uma autarquia também vinculada ao MME, criada para regular e fiscalizar a geração, transmissão, distribuição e comercialização da

energia elétrica e também atende a reclamações de consumidores e agentes e media conflitos de interesses entre os agentes do setor elétrico e entre estes e os consumidores.

Um dos maiores problemas que norteiam as atividades das agências regulatórias é que nem sempre estas se fazem imparciais em sua tomada de decisões, sendo, muitas vezes, negligentes em relação aos problemas que surgem com o desenrolar das atividades das empresas privadas e públicas, bem como suas inter-relações e serviços prestados à população. “Não existe, portanto, regulação neutra, nem regulação inocente. Muitos regulados buscarão normas regulatórias para protegê-los da competição, diminuir seus custos de transação, criar barreiras de entradas em seu setor de atuação, protegê-los de demandas do público, etc. Nem toda regulação, portanto, é a favor do *interesse público* ou da promoção do *mercado competitivo*. O aparato regulatório, criado para sanar imperfeições do mercado, pode tornar-se, ele mesmo, uma espécie de mercado onde regulação é “comprada” e “vendida”. O mercado regulatório pode se constituir, assim, em um selvagem campo de lutas de interesses e tanto pode estar voltado para o público quanto para a preservação de privilégios. Daí as pertinentes discussões sobre independência, controle e *accountability* das agências reguladoras. (Nunes, Ribeiro e Peixoto, 2007)

CAPÍTULO 2

2. AS CONCESSÕES RODOVIÁRIAS NO CONTEXTO DAS PRIVATIZAÇÕES

Apesar de sempre ter sido encarado como fator fundamental para a integração do território nacional e a modernização da economia brasileira, o desenvolvimento dos transportes no Brasil se deu de forma lenta desde o período colonial.

Segundo Galvão (1996), desde os primórdios da colonização, o governo português tornava obrigatória a construção de estradas pelos sesmeiros dentro do limite de suas terras, como forma de integrar o território e estabelecer um meio alternativo de comunicação entre as várias províncias brasileiras.

O isolamento das regiões brasileiras só foi reconhecido como um empecilho ao desenvolvimento econômico do país após a Independência. Diversas propostas de construção de rodovias que visavam a integração do território nacional, elaboradas por engenheiros e visionários da época e até por membros do governo, foram apresentadas ao governo imperial, porém foram descartadas e recuperadas muitos anos depois, já no século XX. Tal descarte deveu-se, muitas vezes, à falta de viabilidade econômica. Todavia, o principal fator que contribuiu para o atraso do processo de expansão dos transportes, sobretudo das rodovias, era a resistência por parte das elites agrárias brasileiras que viam essas vias de comunicação entre lugares remotos do país como uma ameaça política e econômica. “O grande proprietário tinha horror a estradas, pois elas representavam uma ameaça ao seu poder feudal”, VELHO (1976, p. 143 *apud* GALVÃO, 1996, p.189).

No século XIX, as estradas de ferro tiveram maior destaque dentre os projetos de expansão dos transportes, seguindo o exemplo de países como os Estados Unidos, ao passo que todos os planos apresentados entre 1870 e 1930 foram essencialmente ferroviários. Porém, a implementação das ferrovias como principal meio de transporte não obteve êxito, uma vez que sua rentabilidade passou a ser motivo crescente de preocupação para seus promotores devido à

escassez de mercado interno, ao quadro crítico de subdesenvolvimento no qual se encontrava o país e à dificuldade de geração de receitas pelo Tesouro Nacional. (GALVÃO, 1996).

É nesse contexto de declínio do transporte ferroviário que vão surgir as primeiras preocupações com as rodovias, no final dos anos 1920. Porém, a idéia de ter as rodovias como principal meio de ligação entre as diversas regiões brasileiras levou mais de duas décadas para amadurecer e ganhar espaço dentre os planos de infraestrutura elaborados pelo governo. Havia um receio generalizado, até meados da década de 1940, de que as rodovias viessem a competir com as ferrovias, pois a idéia que vigorava na época era de que as estradas de rodagem deveriam ser complementares às ferrovias e não se sobrepor aos principais troncos ferroviários.

É somente em 1951, com o Plano Nacional de Viação, que se reconhece o papel das rodovias como modalidade prioritária de transporte no Brasil. Sendo assim, na década de 1950, a evolução da malha rodoviária se dá de forma extremamente rápida e em 1960, boa parte da carga que era transportada pelas ferrovias e pela cabotagem havia sido transferida para as rodovias.

Porém, mesmo em acelerada expansão, as estradas de rodagem no Brasil eram consideradas precárias. “Quanto à qualidade das vias de rodagem em uso, um relatório das Nações Unidas e da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), publicado em 1956, descrevia as rodovias brasileiras como sendo "pobremente conservadas, não-pavimentadas e freqüentemente perigosas" [*United Nations/CEPAL (op. cit., p. 133)*]”. (Galvão, 1996)

Embora diversos estudos mostrem, considerando os tipos de carga e seus respectivos custos de produção, que os sistemas de transporte hidroviário e ferroviário apresentam menores custos de transporte a longas distâncias em relação ao transporte rodoviário, este acabou ganhando força no Brasil, pois seria muito oneroso para o Estado, na década de 1950, arcar com a reabilitação das ferrovias e da cabotagem, que se encontravam em estado de declínio e calamidade. Além disso, não havia um mercado interno consistente que pudesse impulsionar a eficiência de um sistema de transporte ferroviário ou de navegação por cabotagem em escala

nacional, pois estes necessitam de um volume grande de carga para se tornarem economicamente viáveis, o que não acontece, ainda hoje, em diversas regiões do país.

Desde os anos 70, o papel do Estado tem se modificado em diversos países, e sua participação nas atividades econômicas vem sendo reduzida. No que diz respeito à infraestrutura de transportes no Brasil, iniciou-se na década de 1990, a passagem de algumas atividades do setor público para o setor privado, via concessão de bens e serviços através de contratos de exploração, no intuito de obter ganhos de produtividade, aumento da eficiência, novos investimentos, etc. Em 1995, o Brasil iniciou o Programa de Privatização das Rodovias, a fim de obter uma forma mais adequada de financiamento dos investimentos necessários para a restauração e expansão da malha rodoviária, fundamentais para viabilizar a inserção competitiva do país na economia globalizada.

Os anos 1990, no Brasil e no mundo, foram marcados por mudanças econômicas e políticas profundas, como já mencionado anteriormente, inseridas em um contexto de transferência de recursos e capitais do setor público para o setor privado, de uma mudança do paradigma vigente nas décadas anteriores, no qual cabia ao Estado o papel de provedor e impulsionador do desenvolvimento econômico e social. O Brasil precisava inserir-se no cenário econômico internacional, ou seja, era necessário não somente equacionar os déficits públicos que oneravam profundamente os cofres do país, como acompanhar, ideológica e politicamente, as reformas propostas pelo Consenso de Washington.

A fim de acompanhar tais transformações eminentes da economia mundial, fez-se nítida a necessidade de investimentos maciços em infra-estrutura, em especial nos transportes ferroviários, portuários e rodoviários, sendo este último o motivo de estudo do presente trabalho.

Neste contexto, os Estados Unidos e alguns países da Europa foram os pioneiros na adoção de medidas de concessão de rodovias a empresas privadas. Já em meados do século XIX, as rodovias concedidas ao setor privado superavam as rodovias públicas dos EUA, porém, entre os séculos XIX e XX, houve uma queda na demanda rodoviária deste país devido ao

crescimento da malha ferroviária e a problemas com evasão de usuários, levando ao declínio desta política, a qual sucumbiu, em 1956, com a retomada dos investimentos governamentais em infra-estrutura por meio de um imposto sobre combustíveis. Ao final dos anos oitenta, devido à escassez de recursos públicos, a política de concessões foi retomada, impulsionada pelo aumento da demanda por esses serviços, possibilitando o interesse da iniciativa privada em novos investimentos no setor. Já nos países europeus, as concessões rodoviárias se desenvolveram após a II Guerra Mundial devido rápido crescimento aliado a uma restrição orçamentária. A terceira onda de concessões de rodovias ocorreu nos países em desenvolvimento, onde o crescimento da população e as movimentações do mercado internacional pressionaram o desenvolvimento das malhas rodoviárias. (Damha, 2001)

No Brasil, a respeito da expansão de tais políticas de concessão, o primeiro programa de governo de Fernando Henrique Cardoso aponta a expansão da fronteira agrícola e o surgimento de novos pólos industriais no país como principais fatores de readequação da malha rodoviária brasileira, e ressalta que “grande parte do programa de investimentos necessários à readequação do sistema de transporte e portos poderá ser realizado pelo capital privado” e que, na época, a Ponte Rio-Niterói, a Rodovia Presidente Dutra, alguns portos e a RFFSA já se encontravam em processo de privatização no BNDES.

Outro ponto importante a ser destacado em tal programa é a questão da intermodalidade, ou seja, o investimento não só na construção de rodovias, como também, nas ferrovias, hidrovias e portos. Nesse sentido, as rodovias seriam utilizadas como alimentadoras, ou seja, fariam a interligação de sistemas troncais.

Com o intuito de repensar o espaço geográfico e econômico do Brasil, a fim de possibilitar uma melhoria de políticas públicas e investimentos, foram criados, no segundo mandato do governo FHC, os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento:

- Eixo de Saída Norte para o Caribe/Rodovia BR 174
- Eixo de Saída para o Atlântico – Hidrovias do Madeira e Amazonas
- Eixo Araguaia – Tocantins/Ferrovia Norte-Sul e Ferrovia Carajás
- Eixo Costeiro do Nordeste

- Eixo do Rio São Francisco
- Eixo Transnordestino
- Eixo do Oeste
- Eixo Centro-Leste
- Eixo de São Paulo
- Eixo Costeiro do Sul
- Eixo da Franja de Fronteira
- Eixo da Hidrovia do Paraguai/Paraná

Segundo a proposta de governo lançada na época, o “Avança Brasil”: os eixos são muito mais que uma simples divisão territorial. Seu ponto de partida é a avaliação das relações entre as dimensões produtiva, ambiental e social, identificando ganhos recíprocos nos campos da economia e das transformações sociais.

Segundo Castro (2000, p. 134), houve no Brasil, no final da década de 1970, uma queda nos recursos, decorrente da implantação do modelo de financiamento rodoviário anteriormente adotado, baseado na aplicação de recursos provenientes de receitas vinculadas, levando à redução gradual dos investimentos na malha rodoviária nacional, passando de um total de 1,6% do PIB, entre 1967-76, para menos de 0,5%, entre 1980-96. Tal queda do investimento neste setor acarretou um aumento da deterioração das principais rodovias do país na época.

Tal modelo de financiamento por meio de receitas vinculadas é caracterizado, de acordo com Castro (2000), “pela vinculação de impostos específicos que incidem sobre a aquisição e o licenciamento de veículos, o consumo de combustíveis, o uso dos veículos etc.” um exemplo é a CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico. Este modelo foi aplicado por diversos países, entre eles “EUA, Áustria, Países Baixos, Suíça, Japão, Austrália, Bolívia, Colômbia, África do Sul e Gana.” Outras formas de financiamento rodoviário também podem ser adotadas, em complementação a esses tributos, que é o caso da “cobrança de pedágio em rodovias de alta densidade de tráfego e outros tributos com base em peso-distância de veículos, impostos quilométricos e impostos de transportes relacionados como uso rodoviário

de caminhões e ônibus” e as aplicações de “recursos oriundos de receitas gerais, aí incluídas algumas derivadas da tributação de usuários, porém sem qualquer tipo de vinculação.”

Ainda segundo o autor, com o objetivo de suprir as demandas de financiamento rodoviário, houve a procura por recursos financeiros complementares provenientes da iniciativa privada, por meio de “concessões de rodovias com cobrança de pedágio, visando a reverter o mau estado de conservação da malha rodoviária nacional”, levando à “descentralização, para os estados, das responsabilidades pelas rodovias de interesse local ou regional e à transferência dos encargos de novos investimentos, operação e manutenção de rodovias para concessionárias privadas, as quais cobririam seus custos através da cobrança de pedágio.”

Dentre os modelos de financiamento citados, o Brasil assemelhou-se, em parte, aos modelos adotados pela “França, Itália, Espanha, México e Argentina”, cada qual com suas características específicas “como a participação do Estado (casos da França e da Itália), a abertura de capital (caso da Espanha) e a utilização de BOT (*build, operate and transfer*, caso do México)”. Tais países diferenciaram-se, por exemplo, da Alemanha, que adotou formas de financiar seus “programas rodoviários por meio de tributos gerais e com poucos encargos recaindo diretamente sobre os usuários de rodovias”, no qual não existe a cobrança de pedágios. No caso do Brasil, a necessidade de investimentos acabou tornando-se mais densa, quando comparada a esses países, devido à sua extensão territorial e maior dependência deste setor para a economia, sobretudo no que diz respeito ao transporte de cargas. De acordo com Damha (2001, p. 01):

No plano do transporte terrestre, em que há necessidade de prover a abertura, ampliação, operação e conservação das rodovias (o que exige *investimentos financeiros*), está o Brasil tentando novos caminhos. Por ora, a fórmula é a da concessão rodoviária, pela qual, vista a rodovia como um complexo que, em suma, envolve a prestação de um serviço público (a chamada *gestão rodoviária*), à iniciativa particular se delega, mediante licitação e subsequente contrato de concessão, a incumbência de *prestação desse serviço público*. No bojo da concessão, é claro, deve estar um conjunto de ações, a serem desenvolvidas pelo concessionário, envolvendo a recuperação física da malha, a operação da rodovia, a prestação de serviços inerentes às necessidades do usuário e a realização de investimentos, com vistas à ampliação física, *com padrões de qualidade*, do complexo rodoviário objeto da concessão.

Um dos argumentos amplamente divulgados nos anos 1990, para justificar a concessão de rodovias à iniciativa privada, apoiava-se no fato de que o setor público não dispunha mais de recursos para investir no desenvolvimento de infra-estrutura da malha rodoviária brasileira. Porém, tal discurso apresenta-se inconsistente, uma vez que a arrecadação do setor público atingiu recordes de participação no PIB nos anos subseqüentes. Fica evidente, portanto, que a administração rodoviária foi concedida à exploração de grandes grupos empresariais pelo fato de que não cabia mais ao Estado ocupar-se de tais serviços. Segundo Castro (2000, p.136):

Em primeiro lugar, é diretriz básica do Estado brasileiro abster-se de prover bens e serviços econômicos nas situações em que estes possam ser adequadamente supridos pela iniciativa privada. No caso das concessões rodoviárias, os serviços de infra-estrutura de transporte oferecidos através de regime de concessão ao setor privado são serviços comerciais com valor econômico, conforme demonstrado pela ampla aceitação dos vários programas de concessão pelo setor empresarial.

Em segundo lugar, a cobrança direta por serviços econômicos se justifica pela regra da teoria econômica que indica que a maneira de obter o melhor uso dos recursos econômicos empregados na produção de serviços de infra-estrutura de transporte é cobrando por estes um preço igual ao custo de oportunidade de produzi-los. Esta regra é válida sob qualquer circunstância, tanto no curto quanto no longo prazo. Todos os preceitos de economia de transportes são baseados nesta regra e sua lógica subjacente é simples: se o preço estiver abaixo do custo de oportunidade do serviço, recursos excessivos serão utilizados para produzi-lo, e vice-versa.

Sobre a relação custos/produção e a eficiência desses serviços, o autor ainda dispõe da seguinte opinião de extrema relevância para esse estudo:

Automóveis e caminhões devem pagar o preço equivalente ao custo de oportunidade que impõem ao realizar uma viagem. Isto deve acontecer não só porque é justo, mas porque é eficiente fazê-lo. Caso o preço da viagem esteja abaixo do custo de oportunidade, os motoristas terão uma informação incorreta do custo dos recursos empregados pela sociedade na produção desses serviços. (...) Nesse sentido, a questão da relação custo-benefício dos programas de concessão de infra-estrutura rodoviária através de pedágio tem sido erradamente colocada. De uma forma intuitiva, os benefícios dos pedágios têm sido avaliados comparando-se os custos operacionais de veículos (principalmente caminhões) circulando em pavimentos com diferentes graus de rugosidade. O nível mais alto de rugosidade — pavimento desgastado — representaria as rodovias antes da implantação do programa de concessão; o nível mais baixo — pavimento em bom ou excelente estado — representaria o padrão exigido nos editais de concessão das rodovias. O raciocínio, em geral, é que: mesmo com o ônus do pedágio, o custo operacional total de cada uma das categorias de veículos que percorrem os trechos privatizados mediante concessão será menor do que na situação anterior (do pavimento desgastado).

Quanto aos argumentos mais comuns, difundidos na sociedade brasileira, a fim de justificar as altas tarifas cobradas nos pedágios de rodovias sob concessão, o autor acrescenta:

Os dois equívocos dessa lógica, do ponto de vista econômico, são atribuir ao sistema de pedágio o benefício gerado pela melhoria do pavimento e justificar o preço cobrado, por conta do benefício (diminuição do custo operacional total) produzido pela melhoria das condições das rodovias. No primeiro caso, o uso do pedágio é apenas uma das formas possíveis de financiar as melhorias nas condições das rodovias. Portanto, o benefício não pode ser atribuível inequivocamente ao programa, embora seja muito atraente e intuitivo fazê-lo. O segundo equívoco — justificar o preço pelo benefício produzido — pode ensejar uma lógica discriminatória e oportunista de o ônus maior recair exatamente sobre os mais beneficiados pelas melhorias, os quais, em geral, são os mais necessitados das melhorias desses serviços.

Contraopondo-se a esta visão, existe a idéia de que o sistema de pedágio pode sim tornar-se eficiente e benéfico aos usuários das rodovias, uma vez que este pode proporcionar, segundo Castro (2000), um ganho de eficiência ocasionado pela administração privada das rodovias, bem como uma maior eficiência produtiva e alocativa devido à cobrança dos serviços prestados de forma direta aos usuários, ou seja, os serviços são cobrados àqueles que usufruírem diretamente das estradas (*users pay their way*), ou, nas palavras de Damha (2001), “quem tem o *bônus* arca com o *ônus*”, diferentemente do modelo alemão já citado neste capítulo, no qual os custos de manutenção das rodovias são cobertos por meio da cobrança de tributos, recaindo sobre toda a sociedade.

Análises e estudos em torno das diversas práticas de cobrança de tais serviços estão longe de serem concluídas e não é consenso mesmo nos países desenvolvidos, que encontram dificuldades em suas aplicações. Neste sentido, é preciso ter cautela quanto à comparação entre as formas de contribuição dos usuários de rodovias, uma vez que há diferenças entre os regimes tributários e contribuições específicas de cada país, portanto, nem sempre as análises válidas para projetos de um determinado país serão aplicáveis para outros países, uma vez que as realidades não são as mesmas.

O maior problema encontrado no modelo de concessões rodoviárias adotado no Brasil é, sem dúvida, os valores cobrados pelos pedágios, muitas vezes considerados exorbitantes, seja para os passageiros, usuários comuns, seja para o transporte de cargas, no qual a cobrança acaba por interferir nos custos dos produtos transportados, aumentando o seu valor para o consumidor final, entre outras implicações para a economia como um todo. Devido não só a

esses fatores, fazem-se presentes em nosso país diversos estudos sobre a viabilidade econômica desse tipo de concessão.

Em um estudo de Giambiagi e Pires (2000), os autores ainda sugerem a elaboração de novos modelos de concessão baseados numa proposta de “endogeneização” dos prazos dos contratos de concessão. Utilizando-se de uma explicação mais simplória, neste modelo, o término da concessão ocorrerá a partir do momento em que a receita realizada pela concessionária se igualar à receita esperada. A partir daí, poderá ser feita uma nova licitação para a concessão, porém com tarifas reduzidas, uma vez que se as estimativas poderão ser traçadas com maior precisão, podendo evitar até lucros exorbitantes por parte das concessionárias, entre outras discrepâncias no decorrer do processo.

Na tabela apresentada a seguir, tem-se uma idéia das receitas provenientes da cobrança de pedágio nas rodovias submetidas à concessão de todo o país no período compreendido entre 1995 e 2012. Nota-se que as maiores receitas estão no Estado de São Paulo, o qual, além de possuir o maior tráfego de veículos, apresenta as maiores tarifas de pedágio do país.

Tabela 1

Receita de Pedágio - R\$ Milhões						
Ano	Total	Federais	São Paulo	Paraná	Rio Grande do Sul	Demais
1995	0,000	0,000				
1996	115,351	115,351				
1997	316,560	312,970				3,590
1998	907,720	380,074	355,725	91,529	21,242	59,150
1999	1.487,247	404,398	747,321	164,951	81,224	89,353
2000	1.886,807	466,363	997,201	227,912	88,570	106,761
2001	2.511,638	541,649	1.366,239	355,724	107,916	140,110
2002	2.898,384	612,012	1.580,583	403,507	129,674	172,608
2003	3.399,901	682,378	1.872,824	485,013	172,104	187,582
2004	4.263,863	842,558	2.447,266	543,987	220,116	209,936
2005	4.814,436	895,511	2.798,371	639,884	238,419	242,251
2006	5.325,163	1.050,746	3.021,378	724,627	264,194	264,218
2007	5.917,778	1.157,820	3.332,274	834,144	303,249	290,291
2008	6.758,447	1.301,001	3.857,806	908,855	335,133	355,652
2009	8.225,462	1.896,912	4.532,046	1.015,625	367,960	412,919
2010	10.365,520	2.351,421	5.940,044	1.199,332	422,144	452,579
2011	12.103,637	3.018,304	6.659,121	1.376,660	445,434	604,118
2012	13.399,179	3.191,044	7.491,830	1.531,800	515,082	669,423

Fonte: ABCR

Segundo Damha (2001), os programas de concessões rodoviárias estão calcados na idéia de que é possível desonerar o Tesouro e liberar recursos orçamentários para outros fins, obter manutenção adequada das rodovias em um curto prazo de tempo e, a médio e longo prazo, expandir a malha rodoviária e, nos casos em que as concessões são onerosas (isto é, a concessionária paga ao Estado pela outorga da rodovia uma porcentagem sobre a arrecadação do pedágio), como no Estado de São Paulo, a ideia seria a de captar esses recursos para investir em outras áreas de rodovias, porém fora da área de concessões.

Entretanto, conforme relata a autora, no início dos anos 1970 houve uma arrecadação de quase três bilhões de dólares para investimentos nas malhas rodoviárias da União e dos Estados, via financiamento por meio de impostos vinculados. Contudo, foi vetada a vinculação de recursos de origem tributária a gastos setoriais, com exceção à Educação, devido à reforma tributária conduzida pela Constituição Federal de 1988, o que acarretou ao setor rodoviário conviver com escassas verbas orçamentárias.

É nesse contexto de esgotamento da capacidade de investimento do Estado que o Governo dá início aos Programas de Concessões Rodoviárias, refletindo na utilizando do pedágio como forma de financiamento da malha rodoviária. De acordo com a autora, utilizando-se de dados da Confederação Nacional do Transporte (CNT):

(...) em 1994, 33% da malha encontravam-se em condições precárias, 21% em estado regular e 46% em bom estado. Entretanto, ao final de 1997, 92,3% das rodovias nacionais (incluindo as estaduais e municipais) encontravam-se em estado de conservação deficiente ou péssimo e a rodovia Dutra (concedida à iniciativa privada) foi considerada a melhor rodovia federal. Segundo estudos do IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicada do Ministério do Planejamento, as estradas ao passarem de ruim para bom estado de conservação reduzem em até 38% os custos operacionais dos veículos, 58% o consumo de combustível, 50% os índices de acidente; e o tempo de viagem é cortado pela metade.”

Um dos maiores entraves em torno da discussão sobre a forma em que foram conduzidas as concessões de rodovias no Brasil é não só a cobrança de pedágio, como também as maneiras como são feitos os cálculos de tais tarifas.

Tomando como base os estudos de Damha (2001), percebe-se que as Concessões Rodoviárias no Brasil possuem características de um Monopólio Natural, ou seja, sua existência decorre da natureza da tecnologia e das preferências e renda dos consumidores (estes, por sua vez, definem o tamanho de mercado), e não de uma manipulação artificial de mercado como resultado do emprego do poder econômico. Em outras palavras, Monopólio Natural é definido como a “situação de mercado em que o tamanho ótimo de instalação e produção de uma empresa seria suficiente para atender todo o mercado, de forma que existiria espaço para apenas uma empresa produzir eficientemente.”

Sendo assim, o ato licitatório, o valor da oferta ao setor público e a fixação da tarifa de pedágio são os fatores determinantes do comportamento de mercado no que diz respeito às concessões, no qual o valor da tarifa atribuída a cada concessão, dependente de diferentes métodos de licitação, é formado a partir das especificidades da rodovia. Tendo-se como ilustração o próprio exemplo da autora:

Em Estados onde a produção de setores com alto volume transportado é de baixo valor agregado, tarifas de pedágio muito altas significariam um ônus grande sobre os produtos transportados, o que poderia tornar pouco competitivo esses setores. Como exemplo, temos os Estados do Rio Grande do Sul e do Paraná que optaram por programas menos onerosos de concessão. Estados mais ricos, como São Paulo, optaram por programas mais ambiciosos e onerosos por possuir economia mais desenvolvida, e por necessitar de recursos vultosos de investimentos, por exemplo, a rodovia dos Imigrantes necessita de altos investimentos e para isto as tarifas devem corresponder à equação de equilíbrio econômico e financeiro do contrato (...).

Quanto à regulação das tarifas, existem, basicamente, dois métodos: o da Taxa Interna de Retorno (TIR) e o Sistema de Limitação de Preços “*Price Cap*”. Em linhas gerais, o primeiro procura estabelecer uma relação de equilíbrio entre os custos dos serviços prestados pela concessionária e as receitas sobre seus investimentos. A principal dificuldade deste método está justamente em definir uma taxa interna de retorno base que possibilite à empresa obter um nível apropriado de lucro, estabelecendo, assim, uma situação de equilíbrio. Não há, portanto, neste tipo de regulação, “incentivo para o concessionário se tornar mais eficiente, reduzindo custos, já que isso implicará em redução de preços e manutenção da taxa base e, além disso, é um método de alto custo administrativo, pois exige um monitoramento constante da concessionária.” Tais características levam a uma série de questionamentos em torno da

eficácia de tal sistema de regulação, uma vez que este não incentiva a redução dos custos por parte das empresas, e mesmo que estas o façam, não se apropriam dessa eficiência, já que “as tarifas são reduzidas ao novo nível de custos de modo a manter constante a taxa interna de retorno inicialmente contratada.”

O segundo método, por sua vez, conhecido como “*Price Cap*”, tem como principal característica o incentivo à redução de custos da empresa e a possibilidade de que os ganhos de produtividade sejam apropriados pelos consumidores, com base em uma política de reajuste igual à variação de um índice geral de preços, ajustado pelo crescimento esperado da produtividade do negócio.

Este sistema é baseado em limitar preços ao invés de limitar lucros dando à empresa um incentivo a atingir eficiência produtiva, pois qualquer redução nos insumos que compõem os encargos do serviço implicam em ganho para a empresa. Em teoria o sistema requer somente o cálculo do índice de preços e não análises contábeis ou estimativas de taxa de retorno onde há projeções futuras de demanda e de custos. Tornam-se também dispensáveis análises comparativas de custos entre um mercado competitivo e outro monopolístico, desta forma, o sistema “*price cap*” facilitaria o órgão regulador. (...) entretanto com o passar dos anos observou-se que para uma boa estimativa da produtividade análises detalhadas do negócio eram necessárias. (DAMHA, 2001)

Fazendo-se uma breve análise destes dois métodos, percebe-se que, na prática, não há evidência conclusiva a favor de uma dessas estratégias. Cada uma delas depende da “realidade na qual a concessão do serviço público está inserido e do nível de informação na qual o órgão regulador possui.” Para os setores em que há um progresso tecnológico relevante, o aumento da eficiência será incentivado pelo “*price-cap*”. Ao passo que, quando o setor é tradicional, sem muitas mudanças tecnológicas, os resultados são semelhantes para ambos os métodos. E, fatores como a facilidade de obter informações a respeito dos custos, provavelmente, influenciarão a escolha entre um dos métodos.

De acordo com Damha (2001), as Concessões Rodoviárias no Brasil foram realizadas nas três esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal) e, mesmo estes se apresentando diferentemente em relação aos reajustes, às revisões e aos valores da tarifa, a taxa interna de retorno é utilizada em todos eles como referência de equilíbrio econômico financeiro de contrato.

Em se tratando da implantação das concessões de rodovias e seus processos burocráticos, existem determinadas etapas que devem ser cumpridas para concretizar a concessão, estabelecidas na Lei n 8.666/93, ou Lei de Licitações. Expondo-as de forma sucinta, a primeira etapa consiste na preparação dos Editais de Licitações, seguida da aprovação formal pela Diretoria competente do órgão responsável pela rodovia; a realização de audiência pública com o intuito de expor às concessionárias suas obrigações em relação aos investimentos e aos serviços prestados aos usuários, bem como a localização das praças de pedágio definidas pelo Poder Concedente; realização e julgamento da Concorrência Pública, visando à análise das qualificações e quesitos das concessionárias interessadas; formalização dos contratos; e, por fim, a transferência da rodovia ao concessionário. (DAMHA, 2001)

Ainda segundo a autora, a escolha das rodovias que foram submetidas às concessões se deu através de estudos informatizados que visaram, primeiramente, ao volume de tráfego da rodovia, que determinou a possibilidade de melhorias e ampliações advindas da cobrança da tarifa de pedágio. Outros aspectos importantes analisados, que viabilizaram a exploração comercial de cada trecho, foram: as receitas provenientes das tarifas básicas de pedágio, os investimentos para recuperação de emergências, custos operacionais, administrativos e fiscais, custos de outorga, simulação de fluxos de caixa, prazo da concessão entre 20 e 25 anos, podendo variar de acordo com os objetivos e diretrizes de cada projeto.

Contudo, existem diferenças entre as concessões realizadas pelos Governos Federal e Estadual. O Governo Federal adotou o critério da menor tarifa, ou seja, a concessionária escolhida para administrar a rodovia é a que apresentar as menores tarifas de pedágio. Já o Governo do Estado de São Paulo e do Rio de Janeiro, por exemplo, estipularam como método de licitação o modelo da maior oferta em dinheiro paga pela outorga da concessão: a concessionária efetua seus estudos e faz sua oferta em dinheiro com base no valor das tarifas previamente fixadas pelo Estado. Os Estados do Paraná e do Rio Grande do Sul tiveram como vencedora a concessionária que ofereceu a maior extensão de conservação de rodovias, tendo a tarifa do pedágio fixada pelo Governo. (DAMHA, 2001)

Com base nos dados da tabela abaixo, percebe-se o crescimento acelerado do número de concessionárias de rodovias no país, saltando de cinco, no ano de 1995, para 36, em 2002. A extensão, em quilômetros, de rodovias sob a administração privada aumentou em mais de 12 vezes.

Tabela 2

Ano	Número de Concessionárias	Extensão em km	Tráfego Total
1995	5	765,000	
1996	6	822,000	19.563.940
1997	13	3.438,000	73.646.333
1998	31	8.303,000	230.181.786
1999	31	8.303,000	388.817.927
2000	35	9.719,000	419.216.114
2001	36	9.859,000	500.649.575
2002	36	9.859,000	557.269.593
2003	36	9.859,000	553.080.529
2004	36	9.859,000	603.073.499
2005	36	9.859,000	643.438.143
2006	37	9.865,000	657.191.649
2007	38	10.237,000	706.693.767
2008	46	12.868,000	768.570.751
2009	52	15.243,000	1.044.452.008
2010	53	15.365,000	1.363.033.758
2011	55	15.469,000	1.526.418.759
2012	55	15.469,000	1.631.616.907

Fonte: ABCR.

Os investimentos no setor de transporte rodoviário deram um salto já no primeiro ano de implantação de algumas concessões, sendo o Estado de São Paulo o detentor de maior capitação desses recursos, persistindo este cenário até os dias atuais.

Tabela 3

Investimentos - R\$ Milhões						
Ano	Total	Federais	São Paulo	Paraná	Rio Grande do Sul	Demais programas
1995	1,283	1,283				
1996	260,421	183,559				76,862
1997	220,961	184,639				36,322
1998	1.015,780	336,853	176,774	279,647	156,506	66,000
1999	794,525	282,237	421,341	21,482	11,914	57,551
2000	1.524,315	191,109	1.110,061	120,095	14,629	88,421
2001	1.744,863	155,815	1.249,642	217,987	52,575	68,844
2002	1.560,416	106,061	1.042,054	278,522	49,859	83,920
2003	1.024,907	90,483	664,822	157,313	79,423	32,866
2004	1.034,171	143,505	694,738	90,127	89,261	16,540
2005	1.315,274	230,684	799,080	135,717	89,518	60,275
2006	1.451,330	201,143	1.006,683	141,430	52,110	49,964
2007	1.424,626	238,618	935,918	179,248	28,417	42,425
2008	2.460,529	908,590	1.149,467	203,428	117,858	81,186
2009	3.075,302	1.111,723	1.604,670	244,763	63,699	50,447
2010	3.512,861	964,056	1.977,529	303,864	57,089	210,323
2011	3.825,821	1.510,197	1.620,761	276,726	145,752	272,385
2012	4.634,218	1.858,740	2.113,616	300,543	152,037	209,282

Fonte: ABCR

CAPÍTULO 3

3. O NOVO PAPEL DO ESTADO E A CRIAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

A criação das Agências Reguladoras está prevista na Constituição de 1988, a qual dispõe que os serviços públicos podem ser prestados de maneira direta ou indireta. Até meados da década de 1990, esses serviços eram prestados de forma direta por meio de autarquias, empresas estatais ou por órgãos da Administração Direta. Porém, com a política de privatizações iniciada no Governo Collor, muitos serviços prestados diretamente pelo Estado passaram para as mãos do setor privado, numa tentativa de resgatar o aparelho estatal de uma crise econômico-administrativa, devido à escassez de recursos públicos, impossibilitando, assim, a prestação de serviços de qualidade à população. Neste sentido, a privatização decorreu de outorga de concessão, que foi o caso das rodovias e ferrovias, ou de transferência de controle societário das empresas estatais à iniciativa privada, no caso das telecomunicações, gás canalizado e energia elétrica. (Amaral, 2003). De acordo com Saravia (2005), as primeiras agências reguladoras brasileiras, as autarquias, foram criadas na década de 1930, no Governo Vargas, a fim de superar a crise de 1929.

É neste contexto de atribuição ao setor público da função de regulação que surgem as primeiras agências reguladoras, estabelecidas como autarquias especiais, ou seja, com independência financeira, patrimonial e administrativa mais abrangentes que as demais, com o objetivo de gerenciar os serviços que continuaram sendo públicos, porém prestados pela iniciativa privada. Tal criação fez-se tanto na esfera Federal, quanto nas demais esferas de poder. Foram criadas pela União a ANATEL, a ANEEL, a ANTT e a ANTAQ, cada qual para assegurar a qualidade e transparência dos serviços prestados nos setores de telecomunicações, energia elétrica, transportes terrestres e aquaviários, respectivamente. Neste aspecto, a regulação tem como objetivo prevenir a ocorrência de atividades indesejáveis e incentivar ou facilitar ações favoráveis ao bom andamento das atividades econômicas.

No caso do Brasil, as agências são fiscalizadas interna e externamente pelo Poder Legislativo e pelo Tribunal de Contas da União – TCU, respectivamente, e cada uma delas está vinculada ao ministério do respectivo setor a que fazem parte suas atividades.

Tabela 4

Agências Reguladoras no Brasil	Instrumento e data de criação
ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica	Lei N° 9.427, de 26 de dezembro de 1996
ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações	Lei N° 9.472, de 16 de julho de 1997
ANP - Agência Nacional do Petróleo	Lei N° 9.478, de 6 de agosto de 1997
ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária	Lei N° 9.782, de 26 de janeiro de 1999
ANS - Agência Nacional de Saúde Suplementar	Lei N° 9.961 de 28 de janeiro de 2000
ANA - Agência Nacional de Águas	Lei N° 9.984, de 17 de julho de 2000
ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres	Lei N° 10.233 de 5 de junho de 2001
ANTAQ - Agência Nacional de Transp. Aquaviários	Lei N° 10.233 de 5 de junho de 2001

Fonte: Núcleo de Estudos de Regulação - EBAPE/FGV (Adaptado de Saravia, 2005)

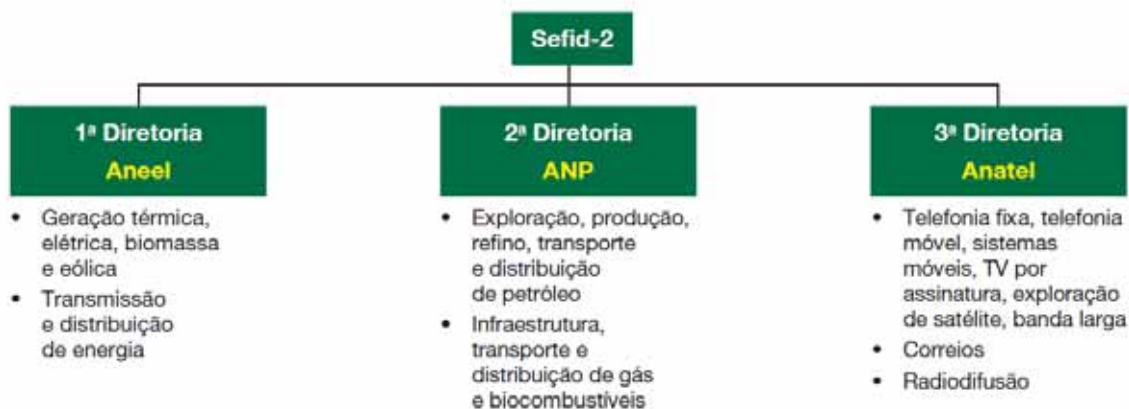
No que se refere à fiscalização por parte do TCU, as agência reguladoras estão sujeitas às auditorias operacionais e à prestação de contas de pessoas que gerenciem bens e valores públicos pelos quais a União responda. No que diz respeito ao controle externo, este órgão possui duas Secretarias de Fiscalização de Desestatização e Regulação, Sefid 1 e Sefid 2, criadas para averiguar “a legalidade, a eficiência, a transparência e a melhoria da gestão do setor de infraestrutura federal” e “fiscalizar e acompanhar o desempenho dos entes que atuam na regulação dos setores de energia elétrica, petróleo, gás e biocombustíveis, transporte terrestre; transporte aquaviário; telecomunicações; aviação civil e saúde suplementar”. (TCU, 2013)

Organogramas

ESTRUTURA DA 1ª SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE DESESTATIZAÇÃO E REGULAÇÃO



ESTRUTURA DA 2ª SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE DESESTATIZAÇÃO E REGULAÇÃO



Fonte: TCU (2013)

Conforme informado pelo TCU:

As Sefid-1 e 2 têm como áreas específicas de atuação a fiscalização e a avaliação da outorga de obras e serviços públicos e de atividades econômicas dos setores de infraestrutura, de logística e de saúde suplementar, da execução dos respectivos contratos, da regulação setorial, da atuação dos entes reguladores e das privatizações de empresas estatais (art. 43 da Resolução TCU nº 240/2010).

Nos processos de outorga do serviço público a ser concedido, a atuação do TCU é concomitante e preventiva, com foco na legalidade e regularidade do processo, bem como na análise da exatidão e consistência dos estudos econômico-financeiros e ambientais, do fluxo de caixa do projeto e do edital.

No acompanhamento da execução contratual são analisados o valor das tarifas, a qualidade e a cobertura dos serviços prestados.

O TCU avalia o desempenho do regulador quanto a aspectos institucionais, de gestão e ao exercício de sua atividade.

O TCU faz determinações aos órgãos quando constata a existência de ato ilegal, irregular ou antieconômico ou recomendações em situações em que há possibilidade de contribuir para o aperfeiçoamento do processo regulatório.

Segundo Amaral (2003), as agências reguladoras deveriam ter sido criadas antes das privatizações se concretizarem, fato este que não ocorreu, ocasionando diversos problemas referentes à organização, estruturação e eficiência de tais órgãos. Ao fazer uma análise de tal problemática, o autor coloca em xeque a existência dessas agências e afirma:

(...) A concessão de serviços públicos à iniciativa privada, verificada a partir da primeira metade da década de 90, fez surgir a função reguladora dos serviços concedidos. A Administração Pública, para exercer essa nova função, necessita da existência de órgãos reguladores de serviços públicos. Para que esses **órgãos** se tornassem prescindíveis, seria necessário extinguir a **função** que eles exercem. A extinção dessa função, por sua vez, pressupõe a extinção de **todas** as atuais concessões de serviços públicos, retornando esses serviços, **já concedidos**, ao esquema de prestação de serviços públicos **diretamente** pelo Poder Público. **E isso seria impraticável.** (...) Por outro lado, a Administração Pública, que vinha exercendo esses serviços inadequadamente, deveria reorganizar-se, em prazo curto, para voltar a exercê-los, desta vez adequadamente, a fim de não prejudicar a continuidade de sua prestação. À vista dessa situação, parece-me descartável a hipótese de extinguir a **função reguladora**, pelo que **a questão é saber quais são os órgãos que devem exercer essa função e como devem eles ser estruturados, e não se esses órgãos devem ou não existir.**

Conforme análises do autor, as agências reguladoras, muitas vezes, carregam uma culpa atribuída à falta de eficiência em determinadas ações e conclui:

A agência reguladora tem por função básica articular e coordenar as ações do poder concedente e da concessionária, harmonizando os vários interesses envolvidos, sempre com a finalidade precípua de garantir a prestação de “*serviço adequado*” ao usuário. Por isso, cabe-lhe controlar e fiscalizar contratos de cuja elaboração geralmente sequer participou, porque celebrados anteriormente à sua criação. Frequentemente, o problema não está, assim, na agência, mas na deficiência do contrato, deficiência essa em grande parte provocada pela inexperiência, tanto da Administração quanto da proponente interessada na concessão, diante de um instituto antigo – a concessão – mas em uma realidade nova, caracterizada por uma verdadeira revolução tecnológica e um quadro legal recente (as leis 8.987 e 9.074, ambas de 1995).

Outro aspecto importante que deve ser ressaltado, de acordo com Saravia (2005), quanto à ineficiência das agências, é que, além da falta de experiência e cultura regulatórias, foi dada muita ênfase à defesa de concorrência e regulação de mercado por parte das agências, como

uma obrigação de suas medidas, criando-se uma “crença ingênua de que basta assegurar um mercado em funcionamento para que os direitos dos usuários sejam automaticamente protegidos.”

Devido a esta deficiência e inexperiência muitas vezes características das ações tomadas pelas agências reguladoras, o papel que estas exercem é frequentemente questionado no cenário político atual, no qual muitos partilham da opinião de que as agências reguladoras são a “única novidade administrativa do governo Fernando Henrique Cardoso”, além do fato de que estas surgiram concomitantemente às privatizações, levando muitos a crer que estas são um “sub-produto da transferência dos serviços ao setor privado. E, por tabela, são suspeitas de estar a serviço dos interesses dos concessionários.” (SARAVIA, 2005)

Especulações à parte, fica evidente que, inserida no contexto histórico em que se apresenta, a função regulatória tornou-se uma atividade essencial e inalienável do Estado:

O propósito que está por trás da criação das novas agências é a necessidade de dar especialização e eficiência a essa função. Elas fazem parte da estrutura estatal, mas considera-se mais conveniente estabelecer um órgão especificamente dedicado à atividade, com pessoal especializado na tarefa, com carreiras estruturadas e com estruturas mais ágeis do que as grandes máquinas ministeriais. (...) Tudo isso em prol da defesa do interesse público que deve ser o norte permanente da ação reguladora. (Saravia, 2005)

Portanto, de acordo com o autor, a cultura da regulação irá se consolidar à medida que os ministérios executarem seu papel de formuladores de políticas públicas, permitindo às agências exercer seus serviços de forma mais eficaz, tornando-se essenciais na preservação da qualidade dos serviços públicos e garantindo os direitos da população, colaborando, dessa forma, para o desenvolvimento econômico e social do país. A própria maneira como as leis de criação das agências estabeleceram mecanismos de descentralização geográfica e funcional, com uma maior participação dos atores envolvidos e a transformação das relações hierárquicas tradicionais contribuem para a evolução das funções reguladoras no Brasil.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As transformações políticas, econômicas e sociais ocorridas no governo de Fernando Henrique Cardoso foram determinantes para o desenvolvimento do país e sua inserção no mercado global. Sem dúvida, o Brasil que conhecemos hoje difere, e muito, daquele da década de 1980, o qual foi marcado pela famosa “estagflação”, endividamento interno, crescimento da dívida externa, desemprego, inúmeras reformas monetárias, políticas estatistas alinhadas ao militarismo, entre outros aspectos.

Claro que não há um consenso em torno das políticas conduzidas por FHC e não cabe a este estudo tomar partido, defender ou criticar tais ações. Seu intuito é estritamente o de informar e procurar entender e esclarecer certos temas por vezes esquecidos ou pouco debatidos. Contudo, as reformas defendidas por FHC procuraram inserir o Brasil no cenário econômico internacional, adotando as políticas heterodoxas encabeçadas pelos organismos multilaterais, visando, principalmente, à abertura de mercado e à política de privatizações. Aquilo que foi considerado por muitos como um grande “leilão” do Brasil para as grandes empresas privadas pode não ter sido tão prejudicial assim. Não há como negar que os impactos de tais políticas foram mais positivos do que propriamente negativos para a economia, para a política e, principalmente, para os brasileiros.

No que diz respeito aos transportes, fica evidente que, dentre as privatizações conduzidas no período, os projetos de expansão da malha rodoviária ganharam destaque. Diversas concessões rodoviárias foram realizadas em todo o país, investimentos maciços foram feitos para que a qualidade dos transportes, pelo menos desse tipo, fosse melhorada. Tal expansão e melhoria das rodovias são visíveis nos dias atuais, em especial no Estado de São Paulo, que é líder no ranking de concessões à iniciativa privada. Porém, ainda há muito para ser feito. Mesmo depois de quase duas décadas do início das primeiras concessões, os brasileiros ainda sofrem com a má conservação das rodovias, principalmente as administradas pela União. Problemas como vias esburacadas, mal conservadas, cobertas por vegetação, falta de sinalização e acostamento ainda são muitos comuns em diversas áreas do território brasileiro.

Para que o Brasil se desenvolva e se torne um país mais competitivo economicamente, é necessário que existam condições mínimas de infraestrutura e conservação do patrimônio, não só no que se refere aos transportes, como também em telecomunicações, energia e suas fontes renováveis, investimentos em P&D, educação, saúde, entre outros inúmeros fatores essenciais ao crescimento de qualquer país.

Muito ainda há que ser feito para solucionar os principais entraves e gargalos característicos da nossa história. E o desenvolvimento do transporte rodoviário é só um desses entraves. O Brasil carece de sistemas eficientes de transporte ferroviário, aeroportuário, de navegação fluvial e cabotagem. Seus principais portos estão defasados e a ausência de transportes intermodais dificulta não só o escoamento da produção, como o desenvolvimento do mercado interno, de fundamental importância para a redução das desigualdades regionais.

Outro aspecto muito polêmico que pode e deve ser questionado é o papel exercido pelas agências reguladoras diante desse contexto. Muito se debate acerca da maneira como são conduzidas as medidas tomadas pelas agências, bem como até onde vai o seu limite de poder e sua autonomia. O fato é que estas passaram a exercer um papel importantíssimo na condução das políticas implantadas no país e precisam estar isentas de qualquer tipo de intervenção, seja por parte do próprio Estado, seja por parte do setor privado, que possa vir de encontro aos interesses da sociedade.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABCR. **Estatísticas.** Disponível em: <<http://www.abcr.org.br/Conteudo/Secao/43/estatisticas.aspx>> Acessado em: 09 de junho de 2013.

AMARAL, A. C. Cintra do. **As agências reguladoras de serviço público devem ser extintas?**. In: Interesse Público, ano 5, n. 18, março/abril 2003. PortoAlegre: Notadez, p. 50-52, 2003.

BELIERO JUNIOR, J. C. M. **Notas de Análise Sobre a Era FHC (1994-2002)**. Revista Tópos, v.1, n.1, Presidente Prudente, jul. 2007.

BIONDI, A. **O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

BNDES. **Concessões Rodoviárias no Brasil. Informes de Infra-estrutura**. Rio de Janeiro,1999. v. 30, janeiro, 1999.

BRASIL. **Estrutura de Estado. Agências Reguladoras.** Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/sobre/o-brasil/estrutura/agencias-reguladoras>> Acessado em: 18 de fevereiro de 2013.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Avança Brasil: mais 4 anos de desenvolvimento para todos. Proposta de governo**. Brasília-DF: 1998.

_____. **Mãos à obra Brasil: proposta de governo**. Brasília-DF: SDE, 1994.

_____. **Notas sobre a reforma do Estado. Novos estudos**. CEBRAP 50, p.5-12, 1998.

CASTRO, N. **Privatização do setor de transportes no Brasil**. In: CASTELAR, A., FUKASAKU,K. (eds.). A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública. BNDES/OECD,1999.

_____. **Os desafios da regulação do setor de transporte no Brasil**. Revista Brasileira de Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV, set./nov. 2000.

CORAZZA, G. **O processo de privatização do Governo Collor**. Indicadores Econômicos FEE, v.18, n.1, p.92-97, 2008.

CORREIA, M. B. C. **Por que as reformas permanecem? A trajetória gradualista das mudanças no setor de infraestrutura rodoviária no Brasil entre 1985-2010**. 313 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

DAMHA, Maria Stella E. **Concessões de Rodovias no Brasil: Reajustes e Revisões de Tarifas**. São Paulo: EAESP/FGV, 2001. 75p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV, Área de Concentração: Economia).

DINIZ, C.C., LEMOS, M. B. **Impacto Regional da Privatização da Infra-estrutura no Brasil**. In: Rezende, F. e Bruginski, T. (coords.) . *Infra-estrutura: perspectivas de reorganização; casos estaduais*. Brasília, IPEA, 1997.

EGLER, C. **Eixos nacionais de integração e desenvolvimento – impactos ambientais**. - Rio de Janeiro: CREA, v.23, set.1999.

FAGNANI, E. **Como conquistar o desenvolvimento social. Le Monde Diplomatique Brasil. Disponível em** <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=864>> Acessado em: 08 de março de 2013.

FERRARI FILHO, F. **O Plano FHC: da estabilização de curto prazo às reformas estruturais**. Indicadores Econômicos FEE, Porto Alegre, v.22, n.4, p.56-62, 1995.

GALVÃO, Olímpio J. de A. **Desenvolvimento dos transportes e integração regional no Brasil – Uma perspectiva histórica**. Revista Planejamento e Políticas Públicas. Ipea. n.13, 1996.

MATOS FILHO, José C. e OLIVEIRA, Carlos W. **O Processo de Privatização das Empresas Brasileiras**. (Texto para Discussão nº 422). Brasília: IPEA. 1996.

MESQUITA, Álvaro A. P. **O papel e o funcionamento das agências reguladoras no contexto do Estado brasileiro: problemas e soluções**. Revista de informação legislativa, v. 42, n. 166, p. 23-39, abr./jun. 2005.

OLIVEIRA, Gesner e TUROLLA, Frederico A. **Política Econômica do Segundo Governo FHC: Mudança em Condições Adversas.** Tempo Social – Revista de Sociologia da USP. Departamento de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. V. 15 n. 2, nov. 2003.

PIRES, J. C. L.; GIAMBIAGI, F. **Retorno dos novos investimentos privados em contextos de incerteza: uma proposta de mudança do mecanismo de concessão de rodovias no Brasil.** Rio de Janeiro: BNDES, jul. 2000 (Texto para Discussão, n. 81).

RUIZ, J. E. S. **Privatização de estradas no Brasil: comentário sobre a viabilidade financeira.** Revista de Economia Política, v.15, n.3, p. 51, jul./set., 1993.

SARAVIA, E. J. **A inserção das agências reguladoras no sistema de decisão e controle.** In X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de La Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

SCHNEIDER, B. R. A. **Privatização no governo Collor: triunfo do liberalismo ou colapso do Estado desenvolvimentista?.** In: Revista de Economia Política, v.12, n.1, p 5-19, 1992.

SOARES, Ricardo P.; CAMPOS NETO, Carlos A. S. **Das concessões rodoviárias às parcerias público-privadas: preocupação com o valor do pedágio.** Anpec. 2006.

SOUZA, V. H. P de; SILVEIRA, M. R. **Dos grandes projetos de desenvolvimento aos projetos pontuais no Brasil e a influência do modal rodoviário.** In: Revista Pesquisa e Geografia, Ourinhos, v.3, n.1, p.117-141, jun. 2009.

O TCU e o Controle da Regulação. Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/regulacao/areas_atuacao/regulacao/Publica%C3%A7%C3%B5es/O_TCU_Controla_Regula%C3%A7%C3%A3o.pdf> Acessado em 11 de maio de 2013.