



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA
CAMPUS DE PRESIDENTE PRUDENTE – SP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

CÁSSIO ANTUNES DE OLIVEIRA

**O PAPEL DAS CONCESSÕES DE RODOVIAS NA NORMATIZAÇÃO DO
TERRITÓRIO BRASILEIRO E SUAS RELAÇÕES COM A CIRCULAÇÃO**



PRESIDENTE PRUDENTE - SP

2016

CÁSSIO ANTUNES DE OLIVEIRA

**O PAPEL DAS CONCESSÕES DE RODOVIAS NA NORMATIZAÇÃO DO
TERRITÓRIO BRASILEIRO E SUAS RELAÇÕES COM A CIRCULAÇÃO**

Tese de doutorado elaborada junto ao
Programa de Pós-graduação em Geografia -
Área de Concentração: Desenvolvimento
Regional e Planejamento Ambiental, para
obtenção do Título de Doutor em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Eliseu Savério Sposito

**PRESIDENTE PRUDENTE - SP
2016**

FICHA CATALOGRÁFICA

Oliveira, Cássio Antunes de.
O46p O papel das concessões de rodovias na normatização do território brasileiro e suas relações com a circulação / Cássio Antunes de Oliveira. - Presidente Prudente : [s.n], 2016
321 f. : il.

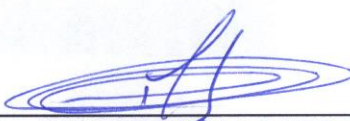
Orientador: Eliseu Savério Sposito
Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia
Inclui bibliografia

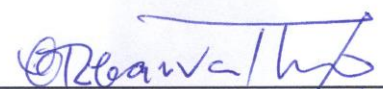
1. Território. 2. Circulação. 3. Transportes. 4. Normatização. 5. Brasil I. Oliveira, Cássio Antunes de. II. Sposito, Eliseu Savério. III. Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Tecnologia. IV. Título.

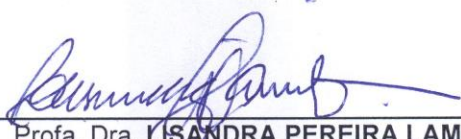
Ficha catalográfica elaborada pela Seção Técnica de Aquisição e Tratamento da Informação – Serviço Técnico de Biblioteca e Documentação - UNESP, Câmpus de Presidente Prudente.

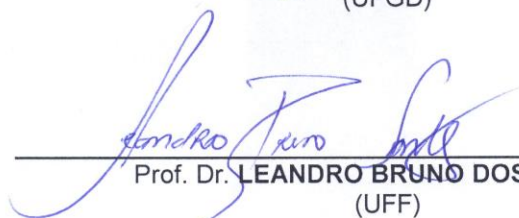
BANCA EXAMINADORA


Prof. Dr. **ELISEU SAVERIO SPOSITO**
ORIENTADOR


Prof. Dr. **ANTONIO NIVALDO HESPANHOL**
(FCT/UNESP)


Prof. Dr. **CLERISNALDO RODRIGUES DE CARVALHO**
(UNESP/OURINHOS)


Profa. Dra. **LISANDRA PEREIRA LAMOSO**
(UFGD)


Prof. Dr. **LEANDRO BRUNO DOS SANTOS**
(UFF)


CASSIO ANTUNES DE OLIVEIRA

Presidente Prudente (SP), 23 de março de 2016.

RESULTADO: APROVADO

Dedicatória

Dedico este trabalho aos meus pais, Antônia Lisboa Souza de Oliveira e Jerônimo Antunes de Oliveira, ao meu irmão Valeriano Antunes de Oliveira e ao meu sobrinho Benjamin Miranda de Oliveira que chegou há pouco tempo para alegrar a família.

Agradecimentos

Ao longo de quatro anos muitas coisas aconteceram no processo de construção da tese, devo aqui lembrar as pessoas que estiveram presentes neste percurso e que foram importantes de alguma forma. Em primeiro lugar agradeço à minha família, meus pais e meu irmão porque eu só cheguei até aqui pela compreensão e pela dor deles, dor da minha ausência em nossa casa. Ao meu irmão por ter sido uma das poucas, talvez a única pessoa que acreditou que eu pudesse ingressar em uma universidade pública e seguir na pós-graduação. Acreditar não apenas no sentido espiritual, mas também viabilizando as condições financeiras quando ele pagou (mais de uma vez) inscrições em vestibulares e cursinhos e as viagens para realizar as provas dos vestibulares. Também pelo fato de ele ter sido um exemplo, pois ele é mais velho e seguiu o caminho da universidade pública e da pós-graduação primeiro do que eu. Pouquíssimas pessoas acreditaram que dois meninos, filhos de um casal que se casou mais maduro, que estudaram na Escola Municipal Afonso Pena no meio rural do município de Frutal (MG) ensinados pela professora Nabirra Alouan, que tinha que dar aulas para alunos desde o pré até a quarta série (do “primário”) em uma mesma sala (pequenina), chegassem um dia a se tornar doutores. Mas nós conseguimos, em 2006 meu irmão e eu agora. Aquela saudosa escolinha foi a origem de jornalistas, advogados, matemáticos e geógrafos.

Ao meu orientador Eliseu Savério Sposito, por ter me ensinado o “beabá” acadêmico, pois é o meu orientador desde o primeiro ano da graduação, nos idos de 2005, quando iniciamos na pesquisa de iniciação científica com a tarefa de realizar uma pesquisa biográfica dos geógrafos mais importantes para a Ciência geográfica, tínhamos a tarefa de elaborar um quadro do pensamento geográfico que hoje está fixado em uma das paredes do Departamento de Geografia da FCT/UNESP. Vale destacar que o professor Eliseu também possui uma característica que considero muito positiva, que é o fato de não impor limites rígidos para seus orientandos em relação às teorias a serem aprofundadas e consequentemente adotadas nas pesquisas. Assim, pudemos ter a liberdade de não nos preocuparmos com a necessidade de adotar teorias impostas pelo orientador. Porém, sempre orientou como devemos relacionar estas teorias para não entrarmos em contradição. Este posicionamento é o principal papel de um orientador, na minha concepção.

A todos os professores que tive na graduação e na pós-graduação da FCT/UNESP, o conjunto do trabalho deles me proporcionou ter uma visão e uma capacidade de leitura de mundo que considero muito valiosa na minha vida. Ao professor Leandro Bruno pela participação na banca de qualificação, pela minuciosa leitura e, conseqüentemente, sugestões de muita importância para o próximo período de atividades e também pelo intercâmbio de ideias no período pós-qualificação com sugestões de obras e respondendo a constantes dúvidas surgidas sobre escolas de pensamento e a “Geografia” dos grandes grupos e das grandes empresas. Também pela participação na banca de defesa, por duas razões, a primeira por ter participado da qualificação e, assim poder realizar comparação em relação ao que apresentamos naquele momento com o que apresentamos no texto para a defesa. Em segundo pela sua competência e compromisso com o trabalho acadêmico. Ao professor Márcio Cataia, também pela participação na banca de qualificação e por ter realizado uma leitura criteriosa e contribuído com sua experiência na Geografia Humana apresentando sugestões que foram muito importantes para as atividades posteriores à qualificação. À professora Lisandra Pereira Lamoso pela participação na banca de defesa com sua contribuição, pois trouxe interpretação que valorizou aspectos do texto bem como apresentou pontos que poderiam ser melhorados. Foi muito rica sua leitura, pois é uma pesquisadora da Geografia Econômica e isto dá mais credibilidade à sua visão sobre a temática que discutimos. Ao professor Clerisnaldo Rodrigues de Carvalho (Cléris) pela participação na banca de defesa com seu amplo conhecimento da literatura acadêmica sobre o Brasil, a globalização a Geopolítica e a Geografia Econômica. Sempre aprendemos um pouco com o “Cléris”, desde o período em que estive na FCT/UNESP até as bancas que assistimos e com as conversas informais.

Agradeço, também, à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pela concessão de bolsa de doutorado em primeira instância com número de processo 2012/05845-6 e posteriormente também por ter concedido Bolsa de Estágio de Pesquisa no Exterior (BEPE) com processo número 2013/11432-9. A bolsa da FAPESP foi de suma importância por viabilizar o desenvolvimento da pesquisa sem ter que me preocupar em exercer atividade remunerada tornando possível uma maior dedicação às atividades de pesquisa. A reserva técnica concedida juntamente com a bolsa pela FAPESP foi um diferencial, uma vez que possibilitou a participação em vários eventos, em outros países como Peru, Espanha e Cuba, além de eventos no Brasil. Somado a isso, a reserva técnica teve muita importância por viabilizar as pesquisas de campo na Bahia e no Paraná. Em relação à BEPE devo agradecer pela possibilidade de ter vivido por seis meses em

outro país, a Espanha, e ter a oportunidade de estudar os processos de concessões de rodovias daquele país e, assim, compará-lo ao caso brasileiro ampliando as possibilidades de compreensão das concessões no Brasil revelando peculiaridades não percebidas antes de analisar, mais profundamente, o mesmo processo em outro país.

No estágio sanduíche também tive a sorte de conhecer pessoas que se tornaram grandes amigos na cidade de Lleida, localizada na Comunidade Autônoma da Catalunha, no Nordeste da Espanha. Refiro-me à professora Carmem Bellet (por ter aceitado o desafio de orientar uma temática não tão próxima aos temas de suas pesquisas), ao professor José Maria Llop (o nosso “paizão”, pela admirável preocupação que ele tinha com os estagiários na UdL), Laura Ortiz, Tanja Strecker (por intermédio dela conheci a neve nos Pirineus), Christian, Corina, Lars Porche, ao dinâmico professor Ramón Morell, ao Josep Ramón Mòdol, responsável pela sala de cartografia da UdL, ao professor Ignasi Aldomà (pela calma e presteza para sanar diversas dúvidas que tivemos sobre a Geografia da Espanha e da Catalunha). Aos grandes amigos que tinha e que nos tornamos mais amigos na Espanha (eu e o Wagner Amorim chegamos a essa conclusão em um dos dias frios na Villa de Lleida), Eliane Carvalho, Edna Couto, Gislene Ortiz e Felipe.

Agradeço ao professor Carlos Guanziroli da Universidade Federal Fluminense (UFF) pela atenção dada a uma solicitação que fizemos de material de pesquisas que ele participou. Rapidamente nos enviou os relatórios solicitados e estes foram de suma importância para fundamentar a pesquisa de doutorado. À SETOP do Estado de Minas Gerais e à ARTESP por responderem minhas dúvidas. Agradeço também ao Fórum Nacional do Transporte (FNT) por concederem entrevista.

Agradeço a todos os meus amigos da FCT/UNESP, Flávio Saron (Salete, um irmão), Cláudio Smalley (foram muitas conversas geográficas, cada dia é um autor ou texto novo que descobrimos), Rodolfo Finatti (foram várias ocasiões em que arrumou um “canto” em São Paulo quando eu estive por lá), Baltazar Casagrande, Silmara Bernardino, Danilo Alcântara, João Vitor Gobis Verges (sempre me ajudou nas correrias dos concursos), Vitor Miyazaki, Paulo Fernando Jurado da Silva, André Felipe Vilas de Castro, Rita de Cássia Gregório (ninguém fica triste perto da Rita, além de saber tudo sobre o Peru), Rodrigo Simão, Carla Hentz, Priscila Engel, Jacqueline Matos, Carlos Castro Neves, Raphael Diniz (um mineiro que ajudou outro a conhecer mais Minas Gerais), Frederico Gambardella de Moraes, Fernando Veloso e Jo, Jovenildo Rodrigues, Anderson Marioto, Nino Sobreiro, Saulo Ivan Nery, Rodrigo Vitor e Wagner Constantino.

Por fim, gostaria de agradecer aos funcionários da Seção de Pós Graduação pela grande competência em desenvolver os serviços a eles delegados, pessoas como a Cinthia, André, Leonardo, Aline e Ivonete contribuem muito para que o PPGG tenha a respeitabilidade que sabemos. Outra profissional que exerce sua profissão com muita dedicação é a Tamae do escritório de pesquisa, creio que ela deve ter ajudado a resolver muitos problemas de estudantes e pesquisadores, sou muito grato a ela.

A fonte da charge que ilustra a capa foi obtida no seguinte domínio eletrônico: <<https://osnigomes.files.wordpress.com/2012/05/pedgiosjean.jpg?w=300&h=300>>. O acesso foi em 16 de outubro de 2015.

Epígrafes

[...] a Geografia Econômica é a legítima herdeira da visão espacial dos fatos econômicos. Nascida como Geografia Comercial na Inglaterra, ela foi um dos instrumentos descritivos fundamentais da riqueza das nações e, desde logo, talvez tenha sido o ramo das ciências geográficas mais preocupado com os problemas do desenvolvimento regional.

Claudio Egler, 1995.

O desafio que se coloca no umbral do século XXI é nada menos do que mudar o curso da civilização, deslocar o seu eixo da lógica dos meios a serviço da acumulação num curto horizonte de tempo para uma lógica dos fins em função do bem-estar social, do exercício da liberdade e da cooperação entre os povos. Devemos nos empenhar para que essa seja a tarefa maior dentre as que preocuparão os homens no correr do próximo século: estabelecer novas prioridades para a ação política em função de uma nova concepção do desenvolvimento, posto ao alcance de todos os povos e capaz de preservar o equilíbrio ecológico. O espantinho do subdesenvolvimento deve ser neutralizado. O principal objetivo da ação social deixaria de ser a reprodução dos padrões de consumo das minorias abastadas para ser a satisfação das necessidades fundamentais do conjunto da população e a educação concebida como desenvolvimento das potencialidades humanas nos planos ético, estético e da ação solidária. A criatividade humana, hoje orientada de forma obsessiva para a inovação técnica a serviço da acumulação econômica e do poder militar, seria reorientada para a busca do bem-estar coletivo, concebido este como a realização das potencialidades dos indivíduos e das comunidades vivendo solidariamente.

Celso Furtado, 1998.

O valor do indivíduo depende, em larga escala, onde está, já o vimos. Em nosso país, o acesso aos bens e serviços essenciais, públicos e até mesmo privados é tão diferencial e contrastante, que uma grande maioria de brasileiros, no campo e na cidade, acaba por ser privada desses bens e serviços. Às vezes, tais bens e serviços simplesmente não existiam na área, às vezes não podem ser alcançados por questão de tempo ou de dinheiro.

Milton Santos, 2007.

Financiar a privatização e promover a desregulamentação de recursos e setores estratégicos significa amortecer as nervuras sociais de uma coletividade, significa minar a capacidade de planejar as políticas públicas com foco na universalidade dos direitos e no controle social.

Luiz Fernando Novoa Garzon, 2010.

Resumo

O objetivo desta pesquisa foi analisar as concessões de rodovias no Brasil elucidando suas principais consequências para o processo de circulação, entendida como uma das etapas do processo de produção. Assim, interpretar esse processo relativamente recente no Brasil e que está se expandindo se coloca na agenda de estudos da Geografia Econômica atual. No país, há programas federais e estaduais de concessões de rodovias, porém, não existe padronização entre eles. Ambos os programas apresentam muitas diferenças entre si. Do ponto de vista do espaço geográfico regional as concessões até o ano de 2013 se concentravam nos estados mais dinâmicos economicamente ou em áreas específicas das unidades federativas menos dinâmicas. Neste sentido, as diferenciações regionais, na última etapa do processo de concessões de rodovias federais, trechos foram concedidos em unidades da federação que ainda não tinham concessões. Em 2016 já são treze unidades federativas e o Distrito Federal com rodovias concedidas para a iniciativa privada. Foi dado foco às consequências das concessões considerando o papel do Estado nesse processo, na forma em que interfere na atuação dos agentes econômicos e quem são e qual é o perfil dos principais grupos que atuam no negócio das concessões de rodovias no Brasil. Além disso, também buscou compreender o processo de privatizações e de concessões na escala mundial e a maneira pela qual o Brasil incorporou as políticas neoliberais que mostraram-se desastrosas nas décadas de 1980 e de 1990. Outra dimensão analisada é a organização do território fluido por meio de normatizações mundiais com objetivo de facilitar a atuação corporativa. Conclui-se que, ao longo do processo de concessões de rodovias no Brasil foram firmadas alianças e ocorreu a criação de grupos e conglomerados ligados ao negócio das concessões, tendo o Estado como um dos parceiros e juntamente com estes agentes econômicos de grande envergadura. Cinco conglomerados e dois grupos concentram mais de 14 mil quilômetros de concessões de rodovias dos 19 mil concedidos em 2016 no Brasil.

Palavras-chave: Território, circulação, transportes, normatização, Brasil.

Abstract

The aim of the research was to analyze the highway concessions in Brazil and your main consequences to the circulation process, known such as one of steps of the production process. Thus, the interpretation of this relatively new process in Brazil whose have been expanded, concerns to the economic geography schedule nowadays. In the country, there are federal and regional programs for highway concession, but there is not a pattern among them. The programs have differences between them. From a point of view of the geographic space, the concessions until 2013 has concentrated in the states with most economic dynamism or other specific less dynamic areas . By the way, in the last stage of the highway concession process, pieces of road was conceded, given in federation unity without concessions. In 2016 there's thirteen federal units with roads conceded by private business. In this reasearch was given focus for consequences of concessions considering the role of State and its interference for economic agents work and the profile of main groups that work in the highway concessions business. In addition, we also try to understand the privatization and concession process worldwide and the way that Brazil set the disastrous neoliberal politics in the 1980's and 1990's. Other dimension analized was the organization of fluid territory throught worldwide normatizations. Therefore, throughout the process of highway concession in Brazil, the State made alliances among economic groups, forming big groups and conglomerates linked to the concessions business, the State was one of main partner and planner. Just five conglomerates and two groups concentrate more than fourteen thousand kilometers of conceded highway at the total of nineteen thousand conceded in Brazil.

Key-words: Territory, circulation, transports, regulation, Brazil.

Sumário

<i>Dedicatória</i>	5
<i>Agradecimentos</i>	6
<i>Epígrafes</i>	10
Resumo	14
Abstract	15
Lista de Abreviaturas	18
Lista de figuras	22
Lista de mapas	22
Lista de quadros	22
Lista de tabelas	23
Lista de fotos	24
<i>INTRODUÇÃO</i>	26
<i>CAPÍTULO 1</i>	44
<i>AS ATIVIDADES PRODUTIVAS: ORDENAMENTO TERRITORIAL E INTERAÇÕES ESPACIAIS</i>	44
1.1 Localização de atividades produtivas e infraestruturas de transportes: análise das principais teorias	46
1.2 A gestão do território pela ótica das normatizações	52
1.3 Interações espaciais e os fluxos econômicos	59
1.4 Infraestruturas e ordenamento territorial	61
1.5 Infraestruturas de transportes e território: implicações e repercussões	71
<i>CAPÍTULO 2</i>	76
<i>O ESTADO: DOS PRIMEIROS ESBOÇOS À TRAJETÓRIA E PAPEL DESEMPENHADO NOS SÉCULOS XX E XXI</i>	76
2.1 Estado e Estado nação: primeiras formações e principais funções	78
2.2 Análise do papel do Estado brasileiro no século XX: planos e programas de desenvolvimento e a relação entre as infraestruturas e a industrialização	91
2.3 Estado e neoliberalismo no Brasil: uma ideologia com múltiplas faces	117
<i>CAPÍTULO 3:</i>	124
<i>PRIVATIZAÇÕES E PROCESSOS DE CONCESSÕES DE RODOVIAS</i>	124
3.1 As privatizações: análise do processo no Brasil	125
3.2 Privatizações no Brasil: caminho sem volta	129
3.3 Concessões de rodovias no Brasil: contextualização	131
3.4 Concessões de rodovias: análise do processo de concessões no Brasil	135
3.5 Processos de concessões de rodovias em países da Europa e da América Latina	138

3.5.1 Portugal	138
3.5.2 Grã-Bretanha	139
3.5.3 Espanha	140
3.5.4 França	141
3.5.5 Argentina.....	143
3.5.6 Colômbia	144
3.5.7 Chile	145
3.5.8 Equador	146
3.5.9 México.....	147
3.5.10 Peru	148
3.5.11 Uruguai.....	149
3.6 Considerações sobre concessões de rodovias em países da América Latina	150
3.7 Caracterização das concessões rodoviárias no Brasil e o papel do BNDES	150
3.8 Programa federal de concessões de rodovias	158
3.9 Impactos das Concessões Rodoviárias e análise das condições rodoviárias nas unidades federativas	164
3.10 Concessões de rodovias no Brasil: o programa federal.....	175
CAPÍTULO 4:	187
AS CONCESSÕES DE RODOVIAS NAS UNIDADES FEDERATIVAS DO BRASIL.....	187
4.1 Circulação na perspectiva da Geografia e suas relações com as concessões de rodovias....	189
4.2 Impactos das concessões nos custos de deslocamentos de mercadorias, serviços e pessoas	193
4.3 Concessões no Estado da Bahia: o que pensam os agentes econômicos?	198
4.4 Concessões de rodovias no Estado de São Paulo: o mais oneroso para os usuários	211
4.5 Concessões de rodovias no Estado do Rio Grande do Sul: um programa bem sucedido? ...	226
4.6 Concessões de rodovias no Estado do Paraná: um trauma para a sociedade	234
4.7 Concessões de rodovias no Estado do Rio de Janeiro	241
4.8 Concessões de rodovias no Estado de Minas Gerais.....	243
4.9 Concessões de rodovias no Estado do Mato Grosso: a influência dos agentes do agronegócio no processo.....	247
4.10 Concessões de rodovias em outras unidades da federação.....	251
CAPÍTULO 5:	255
CONCESSÕES RODOVIÁRIAS: UM CAMINHO ABERTO PARA ACUMULAÇÃO RÁPIDA DE CAPITAIS	255
5.1 Concessões rodoviárias como novos caminhos para lucratividade	257
5.2 Análise das condições das concessões no Brasil como negócio lucrativo e seguro.....	263

5.3 Análise dos grandes grupos e conglomerados do setor de concessões de rodovias que atuam no Brasil	272
5.3.1 Arteris.....	276
5.3.2 CCR Concessões	279
5.3.3 Invepar.....	281
5.3.4 Odebrecht TransPort	285
5.3.5 EcoRodovias.....	289
5.3.6 Triunfo.....	290
5.3.7 AB Concessões S.A.....	294
5.4 Reflexões sobre o emaranhado de relações formado pelos cinco grandes conglomerados e os dois grupos econômicos que atuam em concessões de rodovias e outros negócios no Brasil ...	295
Conclusão	301
REFERÊNCIAS.....	306

Lista de Abreviaturas

ABCR – Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias

AGEPAR – Agência Reguladora de Serviços Delegados de Infraestrutura do Paraná

AGERBA – Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicação da Bahia

AGERGS – Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações

ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres

APCAP – Associação Portuguesa das Sociedades Concessionárias de Auto-Estradas ou Pontes com Portagens

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

ASECAP – *European Association With Tolloed Motorways, Bridges and Tunnels*

ASETA – *Asociación de Sociedades Españolas Concesionarias de Autopistas, Túneles, Puentes y Vías de Peaje*

AVE – Alta Velocidade

BOT – Build-Operate-Transfer

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BRIC – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

CCR – Companhia de Concessões Rodoviárias

CE – Comunidade Europeia

CD – Centro de Distribuição
CDA – Centro de Distribuição Avançado
CIS – Centro Industrial do Subaé
CLIAS – Centro Logístico Industrial Aduaneiro
CLN – Concessionária Litoral Norte S.A
COD – Conselho Diretor
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CNT – Confederação Nacional dos Transportes
COFIC – Comitê de Fomento Industrial de Camaçari
COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CSN – Companhia Siderúrgica Nacional
DAER - Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem
DAER-RS – Departamento Autônomo de Estradas de Rodagens do Estado do Rio Grande do Sul
DER-MG – Departamento de Estradas de Rodagens do Estado de Minas Gerais
DER-RJ - de Estradas de Rodagens do Estado do Rio de Janeiro
DER-SP – Departamento de Estradas de Rodagens do Estado de São Paulo
DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
EBTIDA – *Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
FED – *Federal Reserve*
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FIEB – Federação das Indústrias do Estado da Bahia
FMI – Fundo Monetário Internacional
FMM – Fundo da Marinha Mercante
FNT – Fórum Nacional do Transporte
FPD – Fórum Paulista de Desenvolvimento
GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade*
IBTTA – *International Bridge, Tunnel and Turnpike Association*
IIRSA – Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
IGP-DI – Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna
IGP-M – Índice Geral de Preços de Mercado
IGP-A – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
ISS – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
IVA – Índice de Valor Agregado

VAF – Índice de Valor Agregado Fiscal
MCP – Modo Capitalista de Produção
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
NAFTA – *North American Trade Agreement*
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OHL – *Obrascon Huarte Lain*
OMC – Organização Mundial do Comércio
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PECRS – Programa Estadual de Concessões do Rio Grande do Sul
PIB – Produto Interno Bruto
PIL – Programa de Investimento Logístico
PIS – Programa de Integração Social
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMI – Procedimento de Manifestação de interesse
II PND – II Plano Nacional de Desenvolvimento
PND – Programa Nacional de Desestatização
PPGG – Programa de Pós Graduação em Geografia
PPP – Parceria Público Privada
PROCOFE – Programa de Concessões de Rodovias Federais
PRN – Partido da Reconstrução Nacional
PT – Partido dos Trabalhadores
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
RLAM – Refinaria Landulpho Alves
SAU – Serviço de Atendimento ao Usuário
SELIC – Sistema Especial de Liquidação e Custódia
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SETOP – Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas
SICME – Secretaria de Estado de Indústria, Comércio, Minas e Energia
SINFRA – Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística
SNV – Sistema Nacional de Viação
SFV – Sistema Federal de Viação
TAV – Trem de Alta Velocidade
TIR – Taxa Interna de Retorno
TCU – Tribunal de Contas da União

VAF – Valor Adicionado Fiscal

VDM – Volume Diário Médio

VLT – Veículo Leve sobre Trilhos

UHE – Usina Hidrelétrica

Lista de figuras

Figura 1: esquema de raciocínio metodológico.....	32
Figura 2: Esquema de construção de rodovias e de posterior concessão à iniciativa privada.	169
Figura 3: Brasil: região Sudeste: unidades da federação, qualidade rodoviária CNT, 2013.	171
Figura 4: Brasil: região Nordeste: unidades da federação, qualidade rodoviária CNT, 2013.	171
Figura 5: Brasil: região Sul: unidades da federação, qualidade rodoviária CNT, 2013....	172
Figura 6: Brasil: região Norte: unidades da federação, qualidade rodoviária CNT, 2013.	172
Figura 7: Brasil: custo operacional das rodovias, 2013.....	173
Figura 8: Trecho rodoviária da BA-099 administrada pela concessionária CLN.	198
Figura 9: Trecho rodoviário da BR 116 administrado pela Via Bahia.....	210
Figura 10: charge que ironiza a quantidade elevada de praças de pedágio no Estado de São Paulo.	218
Figura 11. <i>Folder</i> distribuído pela ARTESP em sua sede na cidade de São Paulo.	225
Figura 12: Localização da praça de pedágio entre os municípios de Caxias do Sul e Farroupilha, 2015.	231
Figura 13: Brasil: histórico de veículos que pagaram pedágio e dos isentos no período 1996-2012.....	265

Lista de mapas

Mapa 1: Lotes de rodovias federais a serem concedidas por meio do PIL em 2016.....	114
Mapa 2: Brasil: Malha rodoviária: ampliação de capacidade – destaque para os principais portos, 2014.	177
Mapa 3: Brasil: unidades da federação com rodovias federais incluídas nos editais do PIL.	178
Mapa 4: Brasil: unidades da federação com rodovias estaduais e federais concedidas, com rodovias federais concedidas e com apenas rodovias estaduais concedidas.	180
Mapa 5: Estado da Bahia: rodovias concedidas, 2015.	201
Mapa 6: Estado de São Paulo: rodovias concedidas, 2015.	216
Mapa 7: Estado do Rio Grande do Sul: rodovias com cobrança de pedágio, 2015.....	232
Mapa 8: Estado do Paraná: rodovias concedidas, 2015.....	237
Mapa 9: Estado do Rio de Janeiro: rodovias concedidas, 2015.	243
Mapa 10: Estado de Minas Gerais: rodovias concedidas, 2015.	247

Lista de quadros

Quadro 1: Planejamento regional e ordenamento do território: os valores.	65
Quadro 2: II PND – síntese do programa de investimentos.	101

Quadro 3: Brasil: Matriz do transporte de cargas - 2014.	106
Quadro 4: Trechos rodoviários integrantes do PIL.	115
Quadro 5: Brasil: Extensão da Rede Rodoviária (km) - 2014.	132
Quadro 6: situação da malha rodoviária pavimentada - 2013.	132
Quadro 7: Terceira Etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais.	159
Quadro 8: Resumo das etapas de concessões de rodovias federais no período 1994 – 2015.	161
Quadro 9: Trechos rodoviários federais em estudo para serem concedidos.....	162
Quadro 10: Estado da Bahia, concessões de rodovias – 2013.....	200
Quadro 11: Estado de São Paulo, concessões de rodovias – 2013.....	212
Quadro 12: Estado do Rio Grande do Sul, concessões de rodovias – 2013.....	230
Quadro 13: Estado do Paraná, concessões de rodovias – 2013.....	236
Quadro 14: Estado do Rio de Janeiro, concessões de rodovias – 2013.....	242
Quadro 15: Estado de Minas Gerais: concessões de rodovias – 2013.....	244
Quadro 16: Estado de Mato Grosso, concessões de rodovias – 2015.	249
Quadro 17: Características de concessões nos Estados: ES, GO, MS, PE, SC e TO.	252
Quadro 18: Concessionárias em operação pertencentes ao grupo Arteris – 2016.	277
Quadro 19: Composição acionária da CCR – 2015.....	279
Quadro 20: Empresas pertencentes na íntegra ou em parte ao grupo CCR – 2016.....	280
Quadro 21: Empresas pertencentes na íntegra ou em parte ao grupo Invepar – 2016.	283
Quadro 22: Composição acionária da Odebrecht TransPort - 2015.....	286
Quadro 23: Empresas ligadas à administração rodoviária controladas pela Odebrecht TransPort – 2015.	287
Quadro 24: Empresas pertencentes na íntegra ou em parte ao conglomerado Odebrecht Transport – 2016.....	287
Quadro 25: Empresas pertencentes na íntegra ou em parte ao grupo Ecorodovias – 2016.	290
Quadro 26: Empresas pertencentes na íntegra ou em parte ao grupo Triunfo – 2016.	291
Quadro 27: Composição acionária da Triunfo Participações e Investimentos - 2015.....	292
Quadro 28: Empresas ligadas à administração rodoviária controladas pela Triunfo Participações e Investimentos – 2015.....	293
Quadro 29: Empresas pertencentes na íntegra ou em parte ao conglomerado AB Concessões – 2016.	294
Quadro 30: Impostos e tributos pagos ao Estado pelas concessionárias atuantes no Estado de São Paulo.	297

Lista de tabelas

Tabela 1: Brasil: situação da rede rodoviária conforme a jurisdição, 2015.	134
Tabela 2: Estatísticas dos países membros da ASECAP.....	142
Tabela 3: Detalhamento das rodovias concedidas no Brasil por poder concedente, 2014.....	152
Tabela 4: Resumo das concessões no Brasil em números – 2014.....	153
Tabela 5: Sistema BNDES (Consolidado): Composição do Passivo Total.....	155

Tabela 6: concessionárias de rodovias federais em operação – 2015.....	159
Tabela 7: Brasil: unidades da federação, qualidade rodoviária, CNT, 2013.	168
Tabela 8: Brasil: lotes da primeira etapa de concessões de rodovias (1995 - 1998).	179
Tabela 9: Brasil: lotes da segunda etapa de concessões de rodovias – Fase I (2008 - 2009).	179
Tabela 10: Brasil: lotes da segunda etapa de concessões de rodovias – Fase II (2010). ...	181
Tabela 11: Brasil: lotes da terceira etapa de concessões de rodovias – Fase I (2014 - ?). 182	
Tabela 12: Brasil: lotes da terceira etapa de concessões de rodovias – Fase II (2014).	182
Tabela 13: Brasil: lotes da terceira etapa de concessões de rodovias – Fase III.	183
Tabela 14: Fluxo de cargas afetado em cada praça.	195
Tabela 15: Estado de São Paulo: prorrogação dos prazos de concessões com base em desequilíbrio econômico financeiro.....	217
Tabela 16: Brasil: histórico de veículos pedagiados no período 1996-2014.	264
Tabela 17: Rodovia Anhanguera – tráfego de veículos, 2012 – 2014.....	265
Tabela 18: Rodovia dos Bandeirantes – tráfego de veículos, 2012 – 2014.....	267
Tabela 19: Grupos e conglomerados controladores de concessionárias de rodovias no Brasil – 2015.....	273
Tabela 20: Grupos e conglomerados controladores independentes de concessionárias de rodovias no Brasil – 2015.....	275
Tabela 21: Grupos e conglomerados que atuam em concessões de rodovias no Brasil. ...	276
Tabela 22: Composição acionária da Invepar - 2015.	284

Lista de fotos

Foto 1: Instalações de futuro Centro de Distribuição da Peixoto no município de São Gonçalo – BA.	207
Foto 2: equipamento para montagem de esteira que facilitará o carregamento de caminhões no CD da Peixoto.....	208
Foto 3: Rodovia BR 324, trecho no município de Feira de Santana - BA.	209
Foto 4. Prédio da ARTESP localizado na cidade de São Paulo próximo À avenida Brigadeiro Faria Lima.	219
Foto 5: Caldeira para uma indústria de fertilizantes da Petrobras localizada no município de Três Lagoas - MS.....	222
Foto 6: Ex-governador do Estado do Rio Grande do Sul, Tarso Genro levanta cancela simbolizando o fim da cobrança do pedágio de Farroupilha.....	228
Foto 7: Estado do Paraná: placa alertando sobre ação judicial contra as concessionárias que atuam no estado.	240
Foto 8: Praça de pedágio em construção na rodovia BR 153, no município de Fronteira MG.....	245
Foto 9: Concessionária Concebra: SAU 13, localizada no município de Frutal (MG).	245
Foto 10: Placa às margens da rodovia Raposo Tavares (SP 270) com os valores investidos pelo Estado de São Paulo na implantação de um dispositivo.....	261

Foto 11: Praça de pedágio da Cart localizada na rodovia Raposo Tavares, é possível verificar no prédio a marca da Invepar.....	283

INTRODUÇÃO

A administração pública de coisas permanece assim nacionalmente limitada, burocraticamente repressiva, autoritária e ligada às leis fetichistas da produção de mercadorias. Por isso os serviços públicos assumem a mesma forma dinheiro que a produção de mercadorias para o mercado. Ainda assim não se trata de preços de mercado, mas somente de tarifas; algumas infraestruturas até são oferecidas gratuitamente. O Estado financia esses serviços e agregados de coisas somente para uma pequena parte por meio de tarifas cobradas dos cidadãos; no essencial, eles são subvencionados com a taxação dos rendimentos capitalistas (salários e lucros). Desse modo, a administração pública de coisas permanece ligada ao processo de valorização do capital.

Robert Kurz (2002, p. 2-3).

Um evento num dado momento do espaço e do tempo pode significar inúmeras consequências, sendo diferentes para cada um dos que se preocupam em analisá-las ou que a percebem por ser por elas afetado. Assim, a forma ou o visível de um objeto no espaço pode apresentar consequências que vão além daquilo que está próximo podem revelar ou indicar¹. É com essas premissas que o estudo das consequências das concessões de rodovias despertou o senso investigativo, uma vez que suas consequências em um país marcadamente desigual, seja na paisagem ou nas estatísticas, certamente eram muito mais amplas do que a observação de uma praça de pedágio em uma rodovia poderia revelar. A imagem de uma praça de pedágio não revela o emaranhado das relações que estão por trás dela. O resultado apresentado foi realizado durante quatro anos de análises, reflexões e observações com o objetivo de ser uma contribuição da Geografia para a elucidação das reverberações das concessões de rodovias no espaço, na economia e na sociedade. Uma tentativa de não ficar apenas na apreciação do aparente, mas de revelar a essência dessa problemática.

Inicialmente o objetivo era investigar as implicações mais relacionadas ao espaço, porém ao longo da pesquisa e das reflexões o foco foi mudando e, assim, introduzimos mais as questões econômicas para compreender o jogo de interesses entre Estado e empresas privadas imbricados na administração ou exploração de infraestruturas de transportes no Brasil. Entender como funciona a relação entre administração de infraestruturas, financiamento dos investimentos com o Estado como parceiro e os reflexos na circulação e no ordenamento territorial eram de suma importância.

As privatizações e concessões de infraestruturas de transportes no Brasil iniciaram-se de modo mais agressivo na década de 1990. De 1995 a 2015 o Brasil passou de poucos quilômetros para em torno de 18 mil quilômetros de rodovias concedidas. Há um conjunto de transformações que ocorreram e ocorrem nos territórios e no processo produtivo que necessitam ser evidenciadas. Buscou-se analisar as principais consequências econômico-sociais. Nesse sentido, o objetivo dessa investigação é trazer uma interpretação das transformações que ocorreram a partir da visão e da contribuição da Geografia sobre as consequências das concessões de rodovias no território e para a atividade produtiva.

¹ “[...] ao considerarmos isoladamente a forma espacial apreenderíamos apenas a aparência, abandonando a essência e as relações entre essas e a aparência” (CORRÊA, 1996, p. 28). No mesmo sentido, Milton Santos (2008a, p. 99), afirma que “para alcançar o conhecimento, a forma nos dá um ponto de partida, mas está longe de nos dar um ponto de chegada, sendo insuficiente para oferecer, sozinha, uma explicação”.

Com a globalização e o regime de produção flexível houve padronizações mundiais em diversos setores e, assim também, com os territórios que são cada vez mais normatizados. A circulação no modo capitalista de produção é cada vez mais imprescindível, uma vez que no atual estágio da produção (*stricto sensu*) as maiores distâncias geográficas entre as unidades produtivas são possíveis e, por vezes, necessárias para que os agentes produtivos explorem com mais eficácia as potencialidades territoriais. Com os constantes avanços que as vias e os meios de transporte obtiveram ao longo da história o preço do transporte diminuiu consideravelmente e continua caindo com os avanços nas estratégias logísticas. Atualmente, mais importante que o preço são as garantias de que a circulação de pessoas e mercadorias ocorrerá nos prazos contratados. Esta afirmação é mais válida para os agentes produtivos que trabalham na produção e circulação de produtos com valor agregado mais significativo, no caso de alimentos e materiais de construção o custo com a circulação ainda continua relevante. As privatizações e as concessões de infraestruturas oferecem, na maioria das vezes, essas garantias, pois elas estão praticamente isentas das mudanças políticas que poderão ocorrer em períodos de 20 a 30 anos (média de duração dos contratos de concessão de rodovias no Brasil).

A normatização da circulação requer infraestruturas de transportes que ofereçam condições com o mínimo de obstáculos à circulação e com segurança para os usuários. É nesse aspecto das normatizações que se incluem as concessões de rodovias, pois com elas é possível que a velocidade dos deslocamentos seja controlada e as perdas nos transportes sejam reduzidas. Desta forma, compreende-se que as concessões de rodovias vão além de ser mais um nicho de negócio para os empresários e são parte de um sistema de normatização mundial visando o aumento da velocidade e as garantias de manutenção dos capitais materializados em mercadorias. David Harvey chama essa busca por redução de obstáculos à circulação de *aceleração da rotatividade do capital*². Também se pode compreender essa *aceleração do tempo de rotatividade do capital* como tempo de *realização do capital*, pois quanto mais rápido esse tempo de realização, mais rápido o

² No livro *Os limites do capital*, Harvey (2013 [1982], p. 116) compreende que o tempo para se realizar o valor incorporado na mercadoria como ‘tempo de curso’, conforme a seguinte afirmação elucidada “o tempo despendido para produzir uma mercadoria é chamado de ‘período de produção’. O tempo despendido para realizar o valor incorporado na mercadoria mediante o processo de troca é chamado de ‘tempo de curso’. O ‘tempo de rotação’ do capital é o tempo levado para o valor de um dado capital ser realizado por meio da produção e da troca – é, então, a soma do período de produção e do tempo e curso. O ‘capital consumido’ é o valor total das matérias-primas e dos instrumentos de produção usados no decorrer de um período de produção”.

capitalista pode reinvestir seu capital novamente. É a busca pela mobilidade mais rápida do capital retirando as fricções espaciais e normativas. Para Harvey (2013 [1982], p. 142),

Marx define a “realização do capital” em termos do movimento bem sucedido do capital através de cada uma de suas fases. O capital monetário deve ser realizado por meio da produção; o capital produtivo deve ser realizado na forma de mercadoria; e as mercadorias devem ser realizadas como dinheiro. Essa realização não é conseguida automaticamente porque as fases de circulação do capital são separadas no tempo e no espaço.

A realização do capital, portanto, para ser compreendida requer que se faça a reflexão fundamentada na produção (*stricto sensu*). Por meio do entendimento do processo da produção visualiza-se de forma mais clara a realização do capital³.

No que se refere à participação do Estado na eliminação de barreiras visando contribuir para a circulação do capital, Brandão (2007) ao analisar as principais visões sobre o debate do desenvolvimento, mostra que o papel do Estado na diminuição de barreiras à operação dos agentes produtivos pode ser denominada de redução dos “custos de transação” na operação do sistema econômico.

Essa busca incessante do capital por condições adequadas para seu movimento com fluidez e, portanto, reduzindo barreiras é compreendida por Brandão (2007) da seguinte forma,

O capital precisa de condições adequadas para se afirmar como capital em geral, como universal concreto, que comanda todo o processo social de trabalho, necessitando de um espaço unificado, homogeneizado e desobstruído, em que possa exercer seu controle universalizante, invadindo todos os âmbitos possíveis da sociabilidade, extravasando sua lógica sem circunscrições territoriais (p. 73).

Brandão (2007) ainda afirma que o processo homogeneizador do qual necessita o capital para sua plena operação sempre cobra deste “[...] à busca de construção de um

³ No livro *condição pós-moderna*, Harvey (2001), fala da importância do controle espacial para os agentes produtivos. Para o autor “[...] a eficiência na organização e no movimento espaciais é uma questão importante para todos os capitalistas. O tempo de produção, associado com o tempo de circulação da troca, forma o conceito de ‘tempo de giro do capital’” (HARVEY, 2001, p. 209).

espaço uno de acumulação e à destruição de quaisquer barreiras espaciais e temporais que possam gerar atritos e fricções a seu movimento geral” (p. 73)⁴.

Por essas razões a investigação teve, como preocupações principais, a circulação e o sistema produtivo; assim, a produção industrial e os serviços são fatores relacionados, uma vez que as normatizações territoriais visam reduzir os entraves a essa relação. As concessões de rodovias se configuram como parte das normatizações mundiais que objetivam criar espaços de atuação das grandes corporações em uma escala global. Neste sentido, a hipótese defendida nesta investigação é a de que as concessões de rodovias contribuem para acelerar a circulação de mercadorias e capitais no território e, ao mesmo tempo, oneram os custos de vida da população menos favorecida economicamente impactando sobretudo os custos com alimentação e materiais de construção. Por um lado, a oneração dos custos de vida ocorre devido ao fato de que, no Brasil, a maior parte do transporte de carga geral que inclui os bens de consumo imediato é transportada por meio das rodovias. Por outro lado, as principais áreas industriais possuem trechos concedidos, tendo como maior exemplo as regiões metropolitanas de São Paulo, Campinas, Rio de Janeiro, Salvador e Curitiba. No Estado de São Paulo 93% das cargas são transportadas por rodovias.

Outra causa da oneração é o fato de o valor do pedágio pago pelo caminhão ser responsabilidade do proprietário da carga. Assim, embora a rodovia concedida proporcione redução dos gastos com os caminhões, os valores do pedágio são acrescidos no valor final das mercadorias transportadas. Razão pela qual quem paga os custos com pedágio são os consumidores das mercadorias, uma vez que os proprietários das mercadorias repassam esse valor para o preço final dos produtos.

Para que a aceleração da rotatividade do capital ocorra de forma cada vez mais rápida busca-se eliminar tudo o que é considerado como obstáculo à circulação de mercadorias e de capital na forma dinheiro.

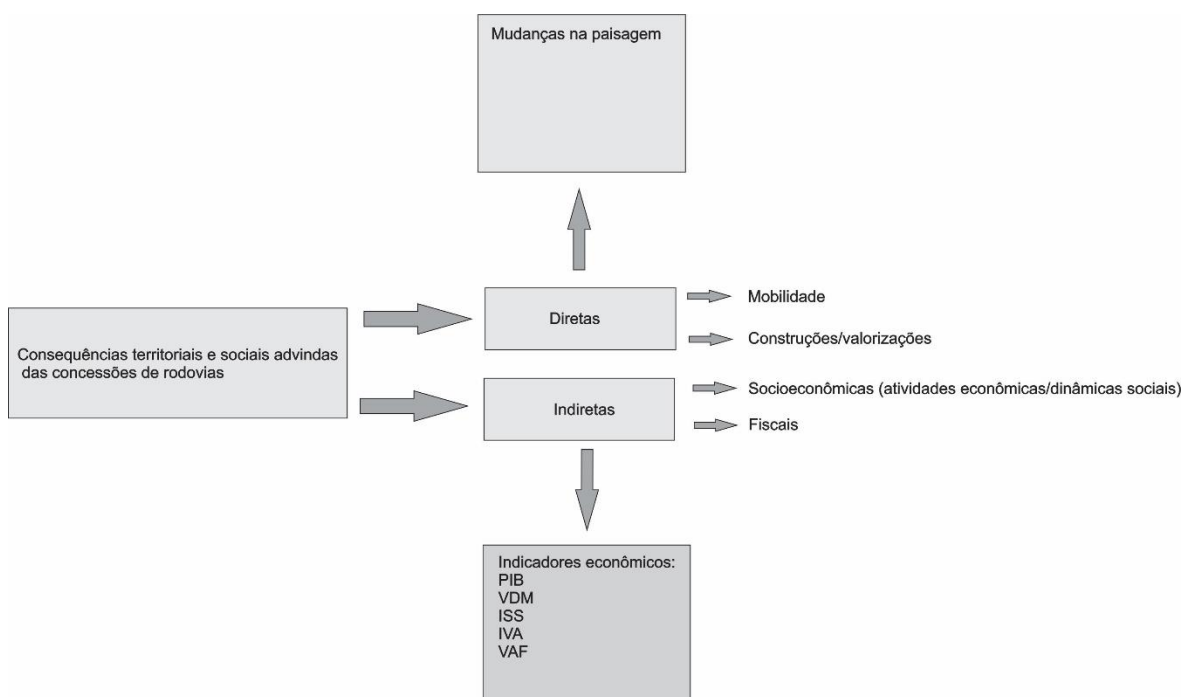
As consequências, em termos didáticos, podem ser divididas em mais diretas e mais indiretas. As mais diretas são mais perceptíveis na paisagem, enquanto que as mais indiretas requerem uma investigação mais aprofundada para se tornarem identificáveis. Houve, propositalmente, opção por se aprofundar mais na busca pela investigação e identificação das consequências indiretas, pois em relação às diretas, os engenheiros e

⁴ Poderíamos denominar esse processo de renovação territorial? Brandão (2007, p. 76).

administradores já se aprofundaram e também pelo fato de, para a Geografia, também as transformações socioeconômicas serem as mais importantes. Os aprofundamentos ocorreram conforme a necessidade para o desenvolvimento das atividades segundo os objetivos propostos.

A metodologia e a linha de raciocínio são apresentadas na figura 1.

Figura 1: esquema de raciocínio metodológico.



Fonte: Elaborada pelo autor.

Antes que o leitor nutra a esperança de encontrar nesta investigação a discussão do direito de ir e vir e as implicações para esse direito, adianta-se que não foram despendidos esforços para esmiuçar essa questão. Esse tipo de discussão interessa mais à esfera do Direito e da Administração. A Geografia, e mais especificamente a Geografia Econômica, tem mais a contribuir com a investigação no que se refere às transformações socioeconômicas, regionais e espaciais. Um autor que escreveu sobre questões jurídicas é Surgik (2000) que defende a ideia de que os pedágios restringem a liberdade de ir e vir dos cidadãos brasileiros. Outra polêmica surgida com os pedágios é relativa à ocorrência de bitributação, uma vez que os proprietários de veículos já pagam Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e ainda devem arcar com as tarifas de

pedágio. Porém, foi mostrado que o pedágio se enquadra na categoria de taxas e não na de impostos; portanto, juridicamente a cobrança do pedágio não se configura como bitributação (OLIVEIRA, et al., 2006). É evidente que houve manobras jurídicas por parte dos propositores das concessões para que não fosse fácil, do ponto de vista jurídico, impedir a proliferação das praças de pedágio no Brasil. Fato é que pouquíssimos casos de punição pela justiça ocorreram nos quase 20 anos desde a primeira praça privada em rodovias brasileiras⁵.

O Código Civil brasileiro é bastante claro sobre como devem ser gestados os bens públicos. Conforme delinea Surgik (2000), os bens públicos não podem ser destinados a beneficiar o patrimônio de particulares,

Tal entendimento, que se manteve inquestionável ao longo da evolução histórica do Direito e deve ser respeitado até hoje, em se tratando de **res extra commercium**, encontra-se, aliás, regulado no Código Civil brasileiro, que dispõe claramente: ‘Art. 66. Os bens públicos são... de uso comum do povo, tais como os mares, rios, estradas, ruas e praças... Art. 69. São coisas **fora do comércio** (grifamos) as insuscetíveis de apropriação, e as legalmente inalienáveis’ (p. 4 – grifos do autor).

A definição da natureza dos serviços públicos é bastante complexa até para o Direito. Para Nasser (2001),

A missão de definir o que seja serviço público é sem dúvida espinhosa. Sobre o tema, preleciona Marçal Justen Filho: ‘*um dos mais tradicionais problemas do direito público reside na determinação do conceito de serviço público, especialmente em face do conceito de atividade econômica*’. Continua o mesmo autor: ‘*o conceito de serviço público é um conceito reflexo. Deriva do modelo constitucional assumido pela comunidade, inclusive no tocante à função e ao papel que a própria comunidade reserva para si própria. Por isso, é impossível formular conceito não histórico de serviço público*’ (p. 3).

Devido a essas complicações há muitos processos na justiça de diferentes origens, desde usuários das localidades com rodovias concedidas até das concessionárias contra o Estado, como são casos ocorridos nos Estados de São Paulo e do Paraná.

⁵ “A cobrança de pedágio em rodovias e vias públicas pode até parecer, pelo menos à primeira vista, revestida de formalidades legais. Todavia, é necessário considerar, antes de mais nada, que o Direito frequentemente é burlado pela manipulação da própria lei, sendo necessário, pois, alertar sobre o fato de que nem sempre a lei é o Direito, como também, nem todo Direito está na lei” (SURGIK, 2000, p. 3).

Para iniciar a apresentação da problemática ligada às concessões de rodovias e suas consequências socioeconômicas há que se compreender a diferença entre privatização e concessão. Feita essa distinção é necessário entender o papel do Estado nesse processo.

A privatização e a concessão têm algumas semelhanças, porém possuem uma diferença fundamental que é em relação à propriedade da infraestrutura ou empresa. A privatização é um processo em que o Estado vende uma empresa estatal à iniciativa privada; portanto, passando a propriedade dessa empresa para o setor privado, o Estado perde totalmente o controle sobre essa empresa. A concessão “[...] é um contrato entre o poder público, *denominado poder concedente*, e uma empresa de direito privado, *denominada concessionária*, no qual o primeiro delega à última a responsabilidade de prover um bem ou um serviço sob sua responsabilidade” (OLIVEIRA et al., 2006, p. 12). Assim, com o término do prazo do contrato de concessão todos os investimentos feitos pelas concessionárias nas rodovias retornam ao poder do Estado, inclusive os veículos utilizados pela concessionária para prestação de serviços e as praças de pedágio. Durante todo o prazo de vigência do contrato o Estado fiscaliza as concessionárias por meio de suas agências reguladoras (quando elas existem). Em outros casos, apesar de elas existirem agem contra os interesses da sociedade⁶, conforme afirmação de Sossela (2012).

Deve-se deixar claro que as concessões rodoviárias no Brasil servem, de imediato, a dois propósitos: 1) fonte de receita ao Estado, que deixa sob administração privada por períodos de 20 a 40 anos (dependendo do contrato) o controle de infraestruturas de transportes rodoviárias e durante esse período recebe impostos pagos pelas concessionárias⁷; 2) para o Estado criar formas de se adequar às exigências da fluidez mundial impostas pelas empresas e grandes corporações com atuação comercial mundial⁸,

⁶ “A participação da Agência Estadual de Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS) sempre foi muito controversa, pois sobre ela paira a acusação permanente de ser omissa na fiscalização dos contratos e de não ser eficiente na punição das concessionárias que não atendem aos requisitos de qualidade dos serviços prestados” (SOSSELA, 2012, p. 44). E mais “Pelo que se verificou nesses quinze anos, a AGERGS – pelo menos em relação às concessões de rodovias – foi figura decorativa, mero homologador de reajustes de tarifas, previamente contratadas. Sua assinatura apenas concede validade aos atos ajustados entre Poder Executivo e concessionárias, relações essas nem sempre muito probas” (p. 50).

⁷ Tomando como exemplo a totalidade das concessões brasileiras têm-se 17% da arrecadação das concessionárias para pagamento de tributos (federais e municipais) e 26% para pagamentos ao poder concedente, 29% com despesas operacionais e 28% para investimentos (ABCR, 2011).

⁸ “Hoje, o Estado está numa posição muito mais problemática. É chamado a regular as atividades do capital corporativo no interesse nacional, a criar ‘um bom clima de negócios’, para atrair o capital financeiro transnacional e global e conter (por meios distintos do controle de câmbio) a fuga de capital para pastagens mais verdes e lucrativas (HARVEY, 2001, p. 160).

além de também ser uma forma de sujeição aos ideais neoliberais que atingiram o Brasil a partir da década de 1990 (FIORI, 1997 e 2002; HARVEY, 2008; PEET, 2007; BACELAR, 2007⁹). Nesse último aspecto vale considerar que no capitalismo e, com ainda mais ênfase no período neoliberal a transformação de “tudo” em mercadoria e, assim, a gestão de rodovias, aeroportos e portos são transformadas em mercadorias e transferidas a administração para empresas privadas. Na perspectiva de Brandão (2007), essa guinada neoliberal pela qual o Brasil passou a partir da década de 1990, mostra que houve uma inserção passiva nesse novo cenário político econômico para o país.

Ao longo do texto serão utilizadas as palavras privatização e concessão para se referir, por exemplo, ao fato de se ter que pagar para utilizar determinados serviços de interesse público. Utiliza-se também a privatização e não somente concessão porque há alguns espaços de uso público que foram privatizados, como é o caso de aeroportos e portos. A administração foi concedida e o uso foi privatizado.

A metodologia empregada na investigação foi diversificada, em um primeiro momento o objetivo era realizar entrevistas com as concessionárias e com as agências reguladoras. Assim, as primeiras entrevistas foram realizadas no Estado da Bahia e posteriormente no Estado do Paraná. Porém, ao longo das atividades de pesquisa percebemos que a utilização de dados secundários da Confederação Nacional do Transporte (CNT) e da Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias (ABCR) seriam mais relevantes, e para os conflitos entre populações locais contra os pedágios, aumentos das tarifas de pedágio, relatórios de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), novos trechos a serem colocados em leilão de concessão e fiscalização, chegamos à conclusão que as informações da imprensa local, regional e nacional eram mais precisas. Em entrevista com o diretor geral da Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicação da Bahia (AGERBA), em 2014, conseguimos a informação de que o Governo Estadual tem a pretensão de conceder mais trechos, porém ele não soube informar quais trechos¹⁰. Esse fato revela que nem sempre o recurso das entrevistas fornecerá as informações que buscamos. Enfrentamos muitas dificuldades para

⁹ “É bom não esquecer que, no ambiente mundial contemporâneo, a nova organização dos espaços nacionais tende a resultar, de um lado, da dinâmica da produção regionalizada das grandes empresas (atores globais) e, de outro, da resposta dos Estados nacionais para enfrentar os *impactos regionais e localizados seletivos* da globalização. Não é à toa que o pensamento neoliberal ataca com força o papel das políticas nacionais, propondo o Estado mínimo ou supervalorizando o papel de políticas locais” (BACELAR, 2007, p. 19).

¹⁰ Posteriormente descobrimos por meio de matérias da imprensa da região de Barreiras (BA) que é naquela região do estado que provavelmente terão trechos colocados em leilão para concessão.

conseguir informações em instituições localizadas no Estado de São Paulo, como são os casos da Agência Reguladora de Serviços Públicos de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP) e da ABCR. Desta forma, mudamos a estratégia de obtenção de informações. Os relatórios que estas instituições disponibilizam e os relatórios das CPIs foram consultados e ofereceram informações satisfatórias para as demandas da pesquisa.

Assim, procedemos a uma busca por informações sobre as concessões de rodovias em todo o Brasil difundidas em diversos veículos de informação com exceção de informações sem fontes confiáveis, como por exemplo, de *blogs* pessoais. As fontes de dados secundários foram principalmente a CNT com informações anuais sobre a pesquisa rodoviária que avalia a qualidade das rodovias brasileiras e da ABCR sobre os dados relacionados às concessionárias associadas. Outras fontes foram o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo (DER-SP), Agência Estadual de Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS), ARTESP, AGERBA, Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas (SETOP), Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística (SINFRA) e Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).

O referencial teórico foi buscado em livros, teses e dissertações, artigos em periódicos, artigos em sites reconhecidos como Carta Maior, Carta Capital, Le Monde Diplomatique, Valor Econômico, Rede Brasil Atual. A biblioteca da Faculdade de Ciências e Tecnologia/Universidade Estadual Paulista (FCT/UNESP) também foi de suma importância pela sua grande variedade de títulos. Houve a necessidade de consultar leis que estão diretamente ligadas aos transportes e a delegação de serviços de interesse público à iniciativa privada.

Entender o processo de transformações na circulação ocorridas na segunda metade do século XX requer que compreendamos as inovações da logística e nos meios de transporte. Sobre essa temática Silveira (2011) apresenta subsídios que fundamentam a afirmação de que ocorreram essas transformações nos processos logísticos, nas infraestruturas e nos meios de transporte.

Todas as inovações em logística, em infraestruturas e em meios de transporte ao mesmo tempo em que tornam os territórios mais fluídos não significam que a difusão desses avanços atinge homogeneamente os territórios, que são constituídos também por cidadãos, como salienta Santos (2007). Na perspectiva de Santos (2007) há que se

considerar tanto a mobilidade quanto o imobilismo, uma vez que o acesso aos deslocamentos tem custos.

Sobre essa problemática dos custos para se deslocar vale mencionar a experiência proporcionada pelo estágio sanduíche na Espanha¹¹. Essa oportunidade permitiu estabelecer comparações com a problemática das concessões no Brasil. Neste sentido, um dos maiores diferenciais entre o Brasil e a Espanha são duas formas de desigualdades: a primeira e mais importante a desigualdade social e a segunda é regional. A desigualdade social torna a privatização e a concessão de serviços de interesse público mais complexas no caso do Brasil e, no caso da Espanha também mais complicada, caso não consigam manter empregos. O desemprego naquele país causa a diminuição dos fluxos de pessoas nas rodovias, principalmente nas localizadas e que interligam cidades da Região Metropolitana de Madri. Com o aumento no desemprego há uma tendência de diminuição no Volume Médio Diário (VDM) nas rodovias concedidas da Espanha porque as pessoas optam por trafegar pelas vias públicas gratuitas. No caso do Brasil os usuários não têm a opção de via gratuita, razão pela qual mesmo em períodos de recessão a queda no tráfego é menor do que seria na Espanha em condições semelhantes.

Isso ocorre porque a privatização e a concessão (na maioria dos casos) requer para a utilização o pagamento imediato feito pelo usuário, e com o aumento do desemprego as pessoas perdem a capacidade de utilizar esses serviços. No caso do Brasil dificulta o acesso a esses serviços para parcela significativa da população pobre. A contribuição de Santos (2007), feita no livro “*o espaço do cidadão*”, é de suma importância, pois traz à tona a discussão sobre o cidadão no Brasil. É importante salientar que a administração de serviços de interesse público pela iniciativa privada não significa que o Estado deixa de investir nessas redes de transportes, ou em outros setores privatizados e ou concedidos. No caso das rodovias, mesmo depois da entrada em vigor dos contratos de concessão¹², o

¹¹ O estágio sanduíche realizado na Espanha tornou possível conhecer mais de perto o contexto e as implicações das concessões de rodovias na Espanha, processo que ocorre ao longo de mais de cinquenta anos.

¹² “O contrato de concessão rodoviária é descrito pela doutrina como um ‘contrato de concessão de serviço público precedido de obra pública’, categoria definida pelo art. 2º III, da Lei 8.897/95 de 13.02.1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal” (BARROSO, 2012, p. 187).

Estado continua presente por meio de empréstimos feitos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES¹³).

A instrumentalização do território permite que haja mais relações produtivas e sociais. Nesse sentido, Santos (2007) afirma que “dessa maneira instrumentalizado, o território é causa de maior desigualdade entre firmas, instituições e, sobretudo, entre os homens”. A mundialização econômica impõe uma lógica corporativa em determinados espaços revelando que os agentes econômicos privados são influenciadores das decisões que indicam os setores e espaços que devem receber investimentos. Castillo (2011) demonstra que os investimentos realizados no setor de transportes de cargas no Brasil têm como um dos principais motivos a preocupação com o escoamento de *commodities* agrícolas, principalmente as produzidas na região Centro Oeste.

A instrumentalização do território e a cidadania possuem uma relação estreita principalmente em um país com desigualdade social muito elevada como o Brasil. Exercer o direito da cidadania em territórios pouco instrumentalizados é mais difícil. Atender aos direitos de cidadania em territórios com dificuldades de acesso, onde há pouca infraestrutura de serviços básicos é ainda mais agravado com a privatização de setores por completo, como é o caso das telecomunicações. Empresas particulares se interessam pelo lucro, isso é uma premissa para a existência delas, conforme já delineou Marx (HARVEY, 2013). A falta de cidadania completa dificulta até a compreensão da entrada em vigor de privatizações. De acordo com Nasser (2001),

O processo de privatização no país é ainda mais suscetível de meditação quando se observa que a população, teoricamente a feliz destinatária dos novos concertos realizados pelo Estado, não tem conhecimento do que é feito em seu nome. Eis um autêntico atentado a um fundamento da República: a cidadania (p. 3).

Assim, essa investigação teve essa preocupação como um dos panos de fundo, a consideração da condição de país com alta desigualdade social, territorial e regional.

¹³ O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) “foi criado em 20 de junho de 1952 pela Lei 1.628 como uma entidade autárquica, com autonomia administrativa e personalidade jurídica própria, inicialmente sob a jurisdição do Ministério da Fazenda” (PAIVA, 2012, p. 21). O “S” de social foi incorporado à sigla do Banco em 1984.

Se contrapuser as evidentes desigualdades sociais e a cidadania incompleta para milhões de cidadãos brasileiros com o forte movimento de privatizações e de concessões ocorrido no Brasil chega-se à conclusão de que esse processo desvirtua a própria constituição do país. Conforme afirma Figueiredo (2000) apud Nasser (2001), “as balizas da intervenção serão ditadas pela principiologia constitucional, pela declaração expressa dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, dentre eles a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa” (p. 6).

A economia mundializada e a atuação no Brasil de empresas e corporações vinculadas a esse mercado mundial e as concessões estão relacionadas. A atuação e as localizações das unidades produtivas ocorrem em territórios onde há redes que permitem uma circulação mais rápida e eficiente. São as redes de transportes e de telecomunicações tendo como nós as regiões metropolitanas, metrópoles e cidades médias¹⁴. Diversos fatores são mobilizados em acordo com as intencionalidades e os imperativos corporativos; assim, o Estado segue incessantemente promovendo as condições para que a produção desses agentes privados ocorra da melhor forma possível. O fato de ser incessante se dá em razão de as condições e os avanços ocorrerem a todo o tempo, a produção não é inerte, e as valorizações, desvalorizações e revalorizações espaciais ocorrem o tempo todo. A população que não vive em territórios em que essas redes se localizam seguem tendo suas demandas adiadas. Para Santos (2007),

Os reclamos de ordem social são atendidos com o que sobra de outras prioridades, consideradas mais prioritárias e que, de maneira geral, se incluem na órbita do econômico, do político, do militar e do estratégico. Por isso, as somas devotadas à educação, à saúde, à cultura, ao lazer estão sempre se reduzindo, enquanto aumentam as necessidades reais criadas pela pressão da modernidade. O resultado são os déficits permanentes e crescentes nessas áreas (p. 158).

Nos últimos governos federais houve um aumento da porcentagem do Produto Interno Bruto (PIB) a ser destinado aos gastos com educação e saúde, porém sabe-se que

¹⁴ A ideia de que as concessões podem aumentar a atratividade das atividades produtivas e de que aumentam a velocidade da circulação podem ser percebidas na fala do secretário estadual de transportes do Estado do Rio de Janeiro ao comentar o pedido feito ao governo federal para conceder três rodovias no estado. De acordo com o secretário “A maioria das rodovias mantidas pela União [no Estado do Rio] não tem recebido os investimentos necessários para seu crescimento, ampliação e sua própria conservação. Por isso, identificamos a oportunidade de solicitar ao governo federal a concessão [dessas três rodovias]. Acreditamos que são rodovias importantes para o desenvolvimento do nosso Estado e, com a concessão, poderemos ampliar sua capacidade, mantê-las melhor e dar mais mobilidade à Região Metropolitana do Rio”.

os resultados nesses setores serão mais visíveis no médio e longo prazo. As melhorias e investimentos nas infraestruturas de transportes, os portos secos (Estações Aduaneiras do Interior - EADI), privatizações e concessões visam muito mais a atender as intencionalidades do interesse corporativo do que do coletivo.

Em suma, compreender o Estado, as privatizações e concessões, a cidadania, as desigualdades sociais e territoriais e as redes são imprescindíveis para lograr êxito na elucidação dos objetivos propostos e por fim da fundamentação da tese colocada.

As atividades fora do ambiente da universidade foram realizadas com o objetivo de entrar em contato direto com os principais envolvidos com as concessões e com suas consequências. Também teve o objetivo de ir aos espaços onde estão esses fixos do sistema de transportes, mais precisamente do modal rodoviário brasileiro. Os principais agentes envolvidos que foram ouvidos são: grupos que desenvolvem resistência aos pedágios, representantes do Estado, administradores de aglomerações industriais como é o caso do Polo de Camaçari localizado no Estado da Bahia. Percorremos diversas rodovias concedidas no Brasil com o objetivo de entrar em contato direto com essas infraestruturas e analisar a administração feita pelas concessionárias. Foram diversas formas de levantamento de informações sobre as concessões de rodovias, desde contatos via e-mail, por telefone, visitas pessoais, entrevistas, acesso aos *sites* das empresas e órgãos envolvidos.

Além das informações empíricas foi realizado um levantamento das concessões no Brasil tanto dos programas federais quanto estaduais. Foi dada mais ênfase aos programas estaduais mais ambiciosos, portanto, os que possuem mais quilômetros concedidos como são os casos dos Estados de São Paulo e do Paraná. Alguns estados possuem apenas dois trechos rodoviários em concessão, como é o caso do Estado de Pernambuco, para estes foi feito uma análise breve, considerando apenas os prazos dos contratos e os períodos de implantação. Em todos os programas de concessão foi realizado um levantamento dos acionistas ou sócios das concessionárias, o que demonstrou que ao longo do processo, no Brasil, houve concentração dos principais lotes tendo como controladores cinco grandes conglomerados e dois grupos¹⁵ sendo a Arteris um grupo estrangeiro. Outros grandes conglomerados são: CCR Concessões, Triunfo, EcoRodovias, Invepar, Odebrecht

¹⁵ Utilizaremos a denominação de conglomerados para os controladores de concessionárias que possuem capital aberto em bolsas de valores e de grupos para os que não possuem capital aberto.

Transport (grupo) e AB Concessões S. A (grupo). Utilizaremos no texto a denominação de “grupos” e “conglomerados” para estes *holdings* que controlam concessionárias que serão denominadas de “empresas”. A metodologia de escolha destes grupos e conglomerados foi pela quilometragem de rodovias administrada por concessionárias por eles controladas.

Todos os cinco conglomerados e os dois grupos que atuam no segmento de concessões de rodovias possuem demonstrações financeiras disponíveis em seus domínios eletrônicos na internet, dos balanços financeiros trimestrais e anuais, além dos áudios das teleconferências feitas com os seus respectivos investidores. Assim, fizemos uma análise dos dois primeiros trimestres de 2015 e ouvimos os áudios com o objetivo de confirmar se estas empresas tiveram lucro em 2015 e a relação entre 2015 com 2014. Comparações anuais (considerando o período de existência deles) dos resultados financeiros destes grupos e conglomerados não têm muito interesse em razão de estes grupos e conglomerados em sua maioria serem “jovens” (a maioria criados no final da década de 1990 e primeira década do século XXI) e apresentarem crescimento precoce. Este tipo de análise obviamente apresentaria crescimentos nos faturamentos, uma vez que a evolução dos grupos e conglomerados tem sido muito rápida.

O texto está organizado da seguinte forma. Em primeiro esta introdução que visa situar o leitor sobre as motivações e os interesses por esta temática assim como aos principais conceitos e noções implicados na investigação e a metodologia. Em seguida, o primeiro capítulo versa sobre as teorias de localização das atividades econômicas, desde as análises clássicas até as mais atuais, como é o caso de Fischer (2008). Também há uma compreensão das normatizações territoriais que contribuem na redução das barreiras à circulação de mercadorias e capitais, permitindo, portanto, mais mobilidade e rapidez ao processo de circulação (*stricto sensu*). Por fim, também há reflexão sobre o ordenamento territorial.

No Brasil houve por um período maior preocupação com a organização do sistema de transportes, baseado no rodoviarismo para a integração do território nacional. Essa preocupação foi expressiva a partir da Era Vargas (Plano de Viação Nacional), mas foi a partir de Juscelino Kubitschek e com os militares que ganhou mais relevância. Nessa busca pela criação de uma armadura territorial por meio de um sistema de transportes ampliou-se significativamente a malha rodoviária no Brasil. Assim, para a compreensão das concessões de rodovias foi necessário analisar as teorias de localização das atividades

econômicas e o ordenamento territorial, as normatizações para acelerar e viabilizar a circulação no território, o papel das infraestruturas e dos fluxos econômicos.

O segundo capítulo apresenta busca pela compreensão do Estado como o agente político-econômico de maior relevância desde seu reconhecimento como soberano no seu território e nas relações internacionais. No entanto, as primeiras expressões de Estado são registradas desde antes do reconhecimento dos Estados Nacionais na Paz de Westfália. Assim, a contribuição de autores como Rousseau (2002), Engels (2010), Carnoy (1994) foram de suma importância. A análise das primeiras expressões de Estado foi a fundamentação para a compreensão do Estado no Brasil nos séculos XX e XXI que nas últimas décadas apresentou “abalos” em sua estrutura e a adoção de medidas como as privatizações de empresas e serviços e as concessões de infraestruturas. A influência neoliberal recebeu atenção pela estreita vinculação entre esse processo político ideológico com os processos de privatizações e de concessões.

No terceiro capítulo, após terem sido analisadas as teorias clássicas de localização de atividades econômicas, as normatizações territoriais e o Estado e as implicações do neoliberalismo pavimentamos o caminho para a compreensão dos processos de privatização e de concessões. Abordamos estes dois processos em razão de compreendermos como inseparáveis, entretanto, a investigação apresentada neste texto tem como preocupação entender o processo de concessões de rodovias do Brasil e suas implicações. A análise dos processos de privatizações e de concessões se concentra nos seus aspectos políticos, econômicos, ideológicos e jurídicos. Analisa-se também o contexto em que ganharam mais fôlego as privatizações e as concessões no mundo, reservando mais atenção ao Brasil, por meio de uma investigação sobre como ocorreu esses processos no Brasil.

O quarto capítulo visa demonstrar a investigação sobre os processos e as consequências das concessões em cada unidade da federação que possui esse tipo de administração de infraestrutura, sejam em rodovias federais ou estaduais. São vários tipos de contratos de concessões de rodovias em execução no Brasil, essa variação é decorrência das mudanças de governos e dos “ajustamentos” efetuados pelos aprendizados dos primeiros contratos efetuados no país. Ao todo são treze unidades da federação que possuem programas estaduais de concessão de rodovias e ainda os diferentes tipos de

contratos realizados pela União. Há uma análise para as unidades da federação em que são mais relevantes as concessões e para as várias fases de concessões federais.

Para finalizar no quinto capítulo, depois de feita a fundamentação teórica e empírica sobre as teorias de localização de atividades produtivas, normatizações, ordenamento territorial, papel das infraestruturas no território e no espaço, as concepções e funções do Estado, neoliberalismo, processos de privatizações e de concessões, as objetividades das concessões de rodovias no território brasileiro, há subsídios para analisar a concentração de poder e de capitais que são controladas por empresas pertencentes a grandes grupos e conglomerados de administração de infraestruturas no Brasil. É mostrado como em poucos anos constituiu-se grandes grupos e conglomerados com capital aberto na Bolsa de Valores e com a participação do BNDESPAR e de fundos de pensão como a Previ, Petros e Funcef como sócios proprietários e/ou investidores de peso. Outro objetivo neste quinto capítulo foi mostrar que se trata de um negócio muito seguro para estes grandes grupos e conglomerados a concentração de seus negócios nas concessões de rodovias e de outras infraestruturas de transportes, como portos e aeroportos.

Após estes cinco capítulos há a conclusão, seguida pelas referências que fundamentaram a investigação. Na conclusão aparece um resumo das ideias discutidas em todos os capítulos. De certa forma, o leitor terá uma impressão de repetição de reflexões, porém o objetivo é relembrar as ideias mais importantes desenvolvidas ao longo do texto e tornar a conclusão compreensível independentemente da leitura dos capítulos.

CAPÍTULO 1

*AS ATIVIDADES PRODUTIVAS:
ORDENAMENTO TERRITORIAL E
INTERAÇÕES ESPACIAIS*

A atividade de produção, com os lucros que proporciona aos agentes, é multiplanamente afetada pelas condições de acessibilidade, dependentes da localização. À distância em relação às estradas, bem como a qualidade e frequência destas, contribuem para facilitar, ou então para dificultar, o escoamento da produção, industrial ou agrícola (ou mineira), e a acessibilidade aos serviços produzidos, que participam como inputs. Os custos e os preços locais dependem disso. A disponibilidade de mão-de-obra vincula-se aos fatores acima citados, os quais, contribuindo muitas vezes para a sua abundância ou carência, têm ainda um papel nada desprezível na fixação do salário. Os ritmos correspondentes a cada fase do processo produtivo têm uma significação essencial, pois que atingem de forma particular a contabilidade de cada firma, seja o grande plantador ou a indústria próspera, seja o pequeno artesão ou o camponês isolado.

Milton Santos (2007, p. 114).

Neste capítulo o objetivo é realizar uma análise das principais teorias clássicas sobre localização de atividades produtivas e relacioná-las com as infraestruturas de transportes, há também uma reflexão acerca do conceito de território e do papel das infraestruturas. Também se objetiva fazer uma leitura das lógicas de localização das atividades produtivas para se compreender e associar essas transformações com as privatizações e concessões. Há, para finalizar, uma compreensão do ordenamento territorial.

1.1 Localização de atividades produtivas e infraestruturas de transportes: análise das principais teorias

As atividades produtivas, no Modo Capitalista de Produção (MCP), independente do período histórico necessita de circulação e, por conseguinte de infraestruturas de transportes, porém, se a produção não aumenta há pouca necessidade de expansão dessas infraestruturas. A importância e os custos de transportes variam para cada setor produtivo. Nas últimas três décadas do século XX ocorreram transformações nas condições de circulação com as melhorias e avanços nas infraestruturas e nos meios de transportes (SILVEIRA, 2011). Esse processo ocorreu e é também uma consequência do regime de produção flexível que modificou a organização fordista, conforme Harvey (2001) mostra em a *Condição pós-moderna*. Relacionado a estas transformações a logística teve papel fundamental nas adequações produtivas ao regime flexível em razão de contribuir para a dinamização dos deslocamentos e da velocidade de circulação de mercadorias e pessoas.

A entrada da iniciativa privada no setor de infraestruturas (por meio da Parceria-Público-Privada - PPP - e das privatizações e concessões) de transportes influencia de modo direto e indireto a atividade produtiva. Assim, para Rietveld e Vickerman (2004) *apud* Bérion et al. (2007, p. 671) “as reduções médias nos níveis dos custos de transporte não têm diminuído a importância do transporte como um fator de organização do espaço econômico e da riqueza econômica das regiões”¹⁶. Assim, a importância dos transportes para a atividade produtiva não deve ser analisada a partir ou apenas se considerando os custos.

¹⁶ Tradução livre. No original “*reductions in average levels of transport costs have not diminished the importance of transport as factor in the organisation of the spatial economy and the economic fortune of regions*” (BÉRION, 2007, p. 671).

Pode se considerar equivocado analisar o papel das infraestruturas de transportes como se elas fossem condição para o desenvolvimento. As infraestruturas e os meios de transportes são parte de um processo de transformações produtivas em que as dinâmicas em um setor significam consequências em outros setores do conjunto dos meios de produção. A implantação de infraestruturas e melhoria da circulação no território não necessariamente atrairá mais atividades produtivas. Há outros elementos necessários para que o desenvolvimento do território ocorra ou prossiga, tais como: mão de obra qualificada, fornecimento de energia, água, a existência de segurança pública, universidades, sistemas de telecomunicações eficientes, empresas de transporte etc.

Isso mostra que analisar as consequências das privatizações e concessões de infraestruturas de transportes no território pela Geografia requer a atenção para os efeitos indiretos, mais que pelos diretos. Os efeitos diretos são estudados mais pelos economistas e engenheiros ou em estudos de caso que tomam como objeto um trecho rodoviário. As consequências indiretas podem ser captadas a partir da consideração na análise das estratégias dos agentes e dos tipos de atividades predominantes no território. Nesse sentido, compreender os estudos e metodologias de análise das atividades produtivas no território e no espaço é imprescindível para que a Geografia tenha uma resposta a esta problemática.

Claude Manzagol realizou um estudo sobre a lógica do espaço industrial e faz uma análise das transformações dos fatores implicados na localização industrial. A economia industrial ganha impulso com von Thünen que expõe em termos espaciais “os problemas da economia de troca” (PONSARD, 1955, apud MANZAGOL, 1985, p. 15). Em relação aos fatores da localização industrial Manzagol afirma que,

Os autores do século XIX, impressionados com a amplitude das transformações suscitadas pela revolução industrial nos modos e na base da produção, propõem explicações. A escola de Saint-Simon enfatiza o papel das estradas de ferro. Mesmo antes de Marx, procura-se explicar as condições de distribuição da indústria; segundo Ure, em sua *Philosophy of manufactures*, é preciso distinguir, entre as causas determinantes, a energia barata, a população, o mercado, a existência de um porto e o papel dos empresários. A tese de Marx sobre a divisão do trabalho e o antagonismo cidade-campo pertence a uma outra ordem de explicação; os economistas anglo-saxões a ignoram e, no final do século, determinam a importância dos fatores, que eles enumeram detalhadamente. Assim, Ross privilegia o papel dos transportes, mas distingue também a influência das matérias-primas, do mercado, do capital e também de fatores físicos como o clima (MANZAGOL, 1985, p. 21).

Conforme se pode concluir com essa reflexão de Manzagol (1985) o estudo dos fatores de localização industrial são bastante complexos e requer a correlação de vários elementos. A preocupação com as escalas de análise devem ser permanentes, uma vez que os estudos de caso podem revelar as causas da localização de um setor específico. Porém, devido à diversidade de setores e ramos industriais as causas de um setor ou ramo não são extensíveis a outros ramos, como exemplo, o ramo de produção de cimento tem condicionantes diferentes do setor de produção de circuitos eletrônicos.

Outro autor clássico que trouxe importante contribuição ao estudo da localização industrial é Alfred Weber¹⁷, conforme destaca Manzagol (1985). A “teoria de Weber é a correspondência industrial da obra de von Thünen”, embora ele tenha também outros precursores como Roscher, Schaffe e Launhardt. O método usado por Weber é o dedutivo sendo umas de suas metodologias de pesquisa eliminar os fatores secundários e também dá ênfase aos fatores considerados gerais como transporte, trabalho e renda.

Para Weber, os principais fatores que motivam a localização industrial são: determinação de custo mínimo de transporte, o impacto dos custos do trabalho e as forças de aglomeração. No caso das forças de aglomeração, Weber utiliza sua teoria do triângulo,

Entretanto, o conceito de aglomeração é confuso na obra de Weber e as forças aglomerativas pouco elucidativas; a posição Weberiana é bastante contestável, pois assinala que, na prática, a área de aglomeração corresponde a uma zona de baixos custos de mão-de-obra. Em contrapartida, ela é bem sucedida ao reconhecer a existência de forças contrárias (dispersivas): a presença de muitas fábricas em um mesmo local, aumentando a demanda de espaço, eleva os custos (MANZAGOL, 1985, p. 28-29).

Os custos com transporte¹⁸, diferentemente da época em que Weber fez suas pesquisas, não é mais um fator tão primordial¹⁹. Houve avanços significativos tanto nos processos de produção industrial quanto nos sistemas de circulação e de logística. Um desses processos é denominado por Fischer (2008) de *disjunção funcional*. O

¹⁷ “É, sem nenhuma dúvida, na obra de A. Weber, autor da primeira teoria geral de localização industrial, que o papel mais importante é dado ao transporte como fator da localização das unidades de produção [...]” (FISCHER, 2008, p. 116).

¹⁸ De acordo com Manzagol (1985, p. 26) “O transporte é o fator primordial, já que encontrando-se o ponto de custo mínimo, os outros fatores são encarados como desvios”.

¹⁹ “Segundo a teoria de Weber, fatores tais como a mão de obra ou as economias externas de aglomeração engendram apenas localizações alternativas particulares em relação à localização do ponto médio custo-transporte (com atenção para que os ganhos realizados em matéria de custos de produção sejam, então, superiores ao crescimento do custo dos transportes resultantes da mudança de implantação)” (FISCHER, 2008, p. 117).

desenvolvimento das redes facilitou essa disjunção espacial. Entre as principais redes que possuem relação com as transformações das consequências das atividades produtivas estão as redes de transportes, de telecomunicações, financeiras e a redução das barreiras para a circulação de mercadorias por meio das normatizações para o comércio mundial.

A teoria de Weber foi base para ampliar as pesquisas sobre localização de atividades industriais como os trabalhos de Palander que introduziu o fator das tarifas decrescentes de transporte e critica a questão do equilíbrio espacial ao introduzir o estudo do mercado e da competição das empresas (MANZAGOL, 1985, p. 30). Outro autor que realizou avanços nos estudos sobre localização industrial foi August Lösch que concluiu que “as empresas no espaço são interdependentes e a localização ótima confunde-se com o lugar de lucro máximo” (MANZAGOL, 1985, p. 30).

Lösch fez uma afirmação que ainda hoje é válida; segundo o autor “[...] o número de lugares e variáveis implicados é tão grande que se torna ilusório querer dar uma solução única e científica ao problema da localização individual; o equilíbrio de um sistema de localizações” (LÖSCH, 1940, p. 28 apud MANZAGOL, 1985, p. 32). Greenhut também contribuiu com suas pesquisas para aprimorar os estudos de Weber e distinguir fatores de custo e demanda (suscetíveis de reduzir custos e aumentar a demanda) e fatores subjetivos ou individuais.

Em meados do século XX Walter Isard contribuiu com sua grande obra considerada, por Manzagol (1985), diversa e ampla com a teoria geral das localizações. Isard desenvolve a análise dos custos comparativos, incluindo os custos de transporte, os custos de produção e as economias de aglomeração. O Geógrafo D. Smith inseriu um elemento na análise das localizações que foi em sua época e é hoje ainda mais fundamental, trata-se da dimensão temporal. O aumento da velocidade da circulação do capital e do tempo médio de vida dos produtos (obsolescência planejada/programada e obsolescência perceptiva²⁰) são fatores que mostram que a dimensão temporal influencia todo o processo produtivo.

De acordo com Manzagol (1985),

²⁰ A obsolescência perceptiva ocorre quando um produto que está em condições de uso é substituído pelo proprietário por outro com recursos mais avançados ou com data de fabricação mais recente. Por exemplo, trocar de carro todo ano.

Smith admite que o empresário não se instala necessariamente no ponto ótimo, a não ser que este se localize nos **limites espaciais da rentabilidade**. Como tais limites são suscetíveis de evolução, chega-se a última fase do processo: o modelo, ao incorporar a **dimensão temporal**, torna-se dinâmico; assim uma fábrica tem sua localização ratificada ou condenada pela evolução (primeiro grifo do autor, segundo grifo nosso) (MANZAGOL, 1985, p. 35).

Compreende-se que a evolução a que se refere Smith (1966) está relacionada às transformações técnico-produtivas pelas quais o setor industrial está constantemente vinculado. O regime de produção flexível caracteriza-se pelas modificações em processos produtivos, organização dos estoques, relações entre unidades produtivas e fornecedores de matéria prima e a distribuição dos produtos das unidades produtivas aos seus clientes. A localização das atividades produtivas teve modificações a partir da maior adoção de metodologias de produção mais flexíveis²¹.

Assim, a localização passa a ser mais influenciada pela organização produtiva na esfera mundial, uma vez que as grandes corporações se reorganizaram em redes que atuam em escalas produtivas e distributivas mundiais. Como exemplo, pode-se citar a montadora de veículos Ford que possui uma organização produtiva na América Latina em que há modelos de veículos vendidos no México, mas fabricados no Brasil e vice-versa.

Na segunda metade do século XX as pesquisas sobre localização industrial na França identificaram novas formas de organização produtiva. O paradigma baseado na “teoria da localização ideal da fábrica de Weber” é modificado passando a outras formas de exigências principalmente em razão das novas tecnologias. Para Fischer (2008),

Mesmo modificando profundamente as exigências de funcionamento das empresas e dos estabelecimentos, as novas tecnologias têm transformado o leque de fatores de localização, modificando seu peso relativo e tornando um pouco caduco o velho esquema weberiano. Hoje, o impacto do custo de transporte sobre a escolha de uma localização é bem secundário em relação ao papel de fatores como o acesso à pesquisa, à presença de uma mão de obra altamente qualificada, a presença de uma eventual diversidade de serviços à economia... etc. (p. 25)²².

²¹ Fischer (2008) também contribui nessa questão ao afirmar que “nota-se, enfim, uma evolução muito sensível no nível das estruturas globais do setor secundário: os grandes grupos se reforçam, em particular no plano financeiro, e se desvencilham de todas as atividades julgadas não lucrativas, enquanto que as PME-PMI se multiplicam, o que conduz a uma redução da dimensão média das empresas (fenômeno coerente com a busca de flexibilidade e a tendência à especialização que acompanham o desenvolvimento de novas tecnologias)” (p. 35).

²² Fischer (2008) dá muita ênfase ao papel que a inovação tecnológica possui em relação aos fatores de localização industrial ao afirmar que “É necessário, em primeiro lugar, voltar à questão dos fatores de

Fischer compreende as novas tecnologias como um dos principais elementos para as mudanças nas localizações produtivas e associado a esse processo o espaço ganha mais importância²³. Com a adoção de novas tecnologias nos métodos produtivos houve um maior descolamento das atividades produtivas de determinadas localidades.

Fischer (2008) também salienta a contribuição trazida aos estudos sobre localização industrial de M. Greenhut,

[...] que se esforça para fazer a síntese das duas correntes precedentes, o conjunto de fatores de localização se enriquece de maneira considerável, pois os fatores não econômicos e não técnicos são integrados à teoria (Greenhut, 1956). O transporte conserva, todavia, sua importância como fator de localização significativo, com a mesma importância dos custos de produção, da demanda, das economias externas de aglomeração e dos fatores psicológicos próprios ao empreendedor (p. 117).

A importância e os custos com transporte são fatores que influenciam a produção desde os primórdios do sistema de comércio e perpassou todo esse período até o século XXI, embora tenha apresentado variações de importância e de custos ao longo do tempo. Conforme destaca M. Greenhut os fatores “psicológicos” próprios do empreendedor também influenciam as localizações produtivas. Entende-se esses fatores como decisões não correspondentes a análises econômicas ou por raciocínio capitalista em primeiro lugar, como a preferência por manter a localização de uma empresa na cidade de origem dos proprietários mesmo não sendo a localização mais rentável do ponto de vista dos custos com transportes ou da somatória dos custos produtivos.

As novas tecnologias destacadas por Fischer (2008) podem ser as de telecomunicações e as de transportes, no caso, essas duas caminham juntas favorecendo as decisões logísticas, o que contribui para a relativização das localizações e a redução dos custos. Falar em custos de transportes, hoje, conforme reflexão de Fischer pode ser

localização, a inovação tecnológica tendo, em particular, profundamente modificado o quadro de fatores significativos bem como sua importância relativa (estão aqui, em discussão, as empresas com estabelecimentos múltiplos, àquelas que têm escolhas de implantação a fazer, e menos as pequenas empresas, mono-estabelecimentos onde a localização é mais frequentemente constrangedora)” (p. 47).

²³ “[...] é com as indústrias de alta tecnologia que o espaço geográfico, por intermédio das localizações, torna-se verdadeiramente um fator estratégico essencial” (FISCHER, 2008, p. 36).

reducionista; assim, é mais apropriado se falar em custos de transferência²⁴ uma vez que além do deslocamento dos produtos há outros custos associados que adquiriram mais expressão a partir da segunda metade do século XX em diante, principalmente com o regime de produção/organização produtiva flexível.

As principais teorias clássicas sobre localização de atividades produtivas, sobretudo, industriais foram analisadas. O importante a apreender é que os transportes aparecem em todas as teorias, com variações de importância. Desta forma, fica evidente que investigar os custos locais e as motivações que direcionam as localizações de unidades produtivas devem considerar a acessibilidade e os custos com transportes.

1.2 A gestão do território pela ótica das normatizações

O esquema unificador do território, surgido da Revolução de 1789, ordena a harmonização das normas de intercâmbio (pesos e medidas e informação estatística) e a implantação de um sistema nacional de telégrafo óptico, num quadro onde a razão arbitra as tensões entre o universalismo e os interesses locais. Porém, será necessário esperar a chegada da locomotiva acompanhada do telégrafo eléctrico para assistir ao esboço de uma alteração completa do modo de circulação.

Armand Mattelart (1994, p. 47).

O Estado brasileiro busca aprofundar sua inserção no comércio mundial e o fortalecimento das relações Sul-Sul por meio do fortalecimento do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e dos países denominados de emergentes integrantes dos BRIC. Assim,

²⁴ “Emprega-se, em geral, a expressão de custo de transporte, mas é mais correto falar em custo de transferência. Com efeito, o serviço de simples encaminhamento, que permite superar a distância, é acompanhado de um número mais ou menos elevado de serviços e de atividades anexas que encarecem consideravelmente os custos finais: manutenções intermediárias e no final, estocagem, conservação, fracionamento ou reagrupamento de fretes, velocidade, segurança, regularidade das expedições etc. p. 115” (FISCHER, 2008, p. 115).

um dos objetivos do Estado é organizar seu território e economia para a adequação às normatizações mundiais de circulação de mercadorias e capitais. As privatizações e concessões visam contornar possíveis problemas com mudanças de governo que poderão causar desconforto nos investidores e grandes corporações que atuam ou pretendem atuar no Brasil. Esses problemas se referem a possuir condições de fluidez ou porosidade territorial, conforme Arroyo (2013). As concessões podem remeter, para as empresas e grandes corporações, a áreas em que se poderá circular mercadorias, capitais e pessoas com menos fricções e, assim, mais rapidez na rotatividade do capital. Além disso, há outros setores em que há busca por melhorias para facilitar o livre trânsito no território, como as Estações Aduaneiras do Interior e os Centros Logísticos Integrados Aduaneiros (CLIA). Desta forma, é possível verificar que há, por parte do Estado, um objetivo evidente de atendimento a interesses corporativos.

Nesse sentido, o objetivo foi realizar análise teórica dessas ações estatais, pois foi a base para a pesquisa qualitativa. Do ponto de vista metodológico compreende-se, baseado em Marre (1991), a importância da construção da dialética ascendente em uma investigação; assim, conforme afirmação de Marre (1991) se desenvolve a partir de uma dupla dialética: ascendente e descendente. Provavelmente o início das investigações se enquadra na dialética ascendente em que se parte da apreensão do tema empírico para sua construção. A dialética descendente consiste na transformação do problema teórico com problema operacionalizável, partindo das hipóteses teóricas já estabelecidas no processo dialético ascendente. Souza (2013), por sua vez, afirma utilizando o recurso das metáforas ao escrever sobre os principais conceitos para a pesquisa sócio-espacial que “[...] para elucidar a realidade precisamos erguer edifícios que nos permitam enxergar mais e melhor, podemos entender os conceitos como ‘tijolos’; a teoria como sendo os ‘tijolos’ com ‘argamassa’, já assentados, formando um todo coerente; e o método como sendo a maneira de ‘assentar os tijolos’, levantar as paredes etc.” [...] (p. 9). Desta forma, compreende-se que a teoria é imprescindível em todos os momentos da pesquisa geográfica.

A gestão territorial requer a conciliação de diversos interesses, como por exemplo, entre a sociedade, as corporações e os empresários. No entanto, sobressai o atendimento mais imediato das demandas das corporações e dos empresários, como a organização de espaços que possuem requisitos necessários ao funcionamento dos empreendimentos

desses agentes econômicos²⁵. Além de objetos, ou sistema de objetos, conforme formulação de Santos (2008a) há também que se organizar um sistema de normas para facilitar a circulação e a porosidade territorial. Nesse sentido, Antas Junior (2004) alerta que é fundamental para os geógrafos conhecerem mais profundamente o Direito e revisitar os conceitos de hegemonia e soberania.

Em relação à produção de leis e normas, Antas Junior (2004) afirma que principalmente antes da formação dos Estados Nacionais havia pluralismo jurídico. Essa forma de organização jurídica predominou em organizações sociais distintas dos Estados territoriais ocidentais. O pluralismo jurídico, praticado na Índia é formado a partir de leis de “famílias e de sucessões distintas e específicas para cada uma das várias comunidades étnicas e religiosas, hindus, moiras, parses, sikhs, budhistas, jains...” (ANTAS, JUNIOR, 2004). Vigoram no mundo atualmente sistemas de leis padronizadas que passaram a ser adotadas a partir da formação dos Estados Nacionais.

De acordo com Antas Junior (2004, p. 83),

O Ocidente conheceu esse processo na Idade Média, quando surgiram os Estados feudais e estabeleceu-se o monopólio da produção de normas jurídicas pelo soberano. Daí, trilhou-se para a construção dos direitos nacionais, delimitados pelas fronteiras políticas dos Estados territoriais. Desde então, o Estado é considerado detentor legítimo da produção de normas jurídicas em todos os países de direito puramente ocidental; prevaleceu, então, o monismo jurídico, isto é, países fundados apenas no direito romano-germânico ou no sistema *common law*.

Os países que buscam aprofundar sua inserção na globalização (porosidade das fronteiras para fluidez de mercadorias e capitais), ou na ordem global, tendem a cada vez mais se adequarem ao *common law* e a *lex mercatoria*²⁶, para a produção de leis e

²⁵ Se adequar à globalização para alguns autores é palavra de ordem. Para Lizana (2002, p. 8), que segue esse pensamento, “En particular, la incorporación del continente a este mundo global dependerá de la existencia de una infraestructura para el transporte imprescindible para el movimiento de productos y personas que caracteriza un mundo globalizado. Las condiciones de la economía y el comercio en el nuevo siglo son sustancialmente distintas a como lo fueron en el pasado. La globalización, la “internetización”, el proteccionismo de los grandes bloques económicos, obligan a los países pequeños a insertarse en la economía internacional para aspirar al desarrollo; para estos efectos necesitarán dotarse de una infraestructura de transporte capaz de hacer frente no solamente a la creciente exportación de bienes hacia los países desarrollados sino a la satisfacción de las demandas internas y del mercado latinoamericano”. E complementa que “Por consiguiente, los países deben realizar esfuerzos para mejorar sus legislaciones e instituciones de modo de garantizar a dichos capitales la obtención de una rentabilidad adecuada en un contexto competitivo” (p. 10).

²⁶ “A *lex mercatoria* é um tipo de direito cujo objeto é a regulação dos capitais por aqueles que os controlam. Por isso sua abrangência configura-se, via de regra, planetária, e os seus tribunais internacionais são as câmaras de comércio internacional, tais como a de Paris, a de Milão e a Associação Americana de

normas²⁷, embora isso ainda ocorra de modo oculto ou ocultado. Com o aumento da hegemonia das relações internacionais os países que à detém interferem no modo de produção jurídico de cada país. Assim, “esse fenômeno vem produzindo uma determinada pressão sobre todos os sistemas jurídicos nacionais e tem resultado em efeitos diversos sobre os modos de regulação das formações socioespaciais” (ANTAS JUNIOR, 2004, p. 84).

Essa padronização de leis e normas é favorável às grandes corporações que atuam em âmbito mundial, uma vez que para a penetração de seus produtos e serviços nos diferentes territórios é necessário que haja condições que permitam essa penetração com o mínimo de entraves. Há uma interpenetração dos grandes sistemas de direito, forjado pelas empresas transnacionais, com o objetivo de usufruir intensamente das possibilidades e potencialidades de cada território nacional. Com essas considerações sobre as formas de produção de leis e normas e a gestão territorial em consonância com a ordem global e a moldagem do espaço para a atração de investimentos de grandes corporações e empresários é possível voltar ao tema das privatizações e concessões.

Esse ordenamento do território beneficia principalmente as demandas corporativas em detrimento das expressões das formações socioespaciais originais, caso sejam diferentes das ordens externas. Assim, as privatizações e as concessões se inserem nesse contexto como alternativa, em razão do respaldo jurídico, presente nos contratos. Além disso, uma condição para o início do funcionamento das empresas privatizadas ou dos serviços de interesse público concedidos é a existência de agências reguladoras.

Uma forma de as corporações influenciarem as decisões sobre seus capitais é por meio da arbitragem. No Brasil essa interferência externa foi regulamentada com a criação da Lei de Arbitragem, n. 9.307 de 23 de setembro de 1996, na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). Essa lei viabilizou a possibilidade de [...] criação das agências nacionais de regulação [que] incorpora tais práticas, dando respaldo à arbitragem como forma de mediação, e indicando claramente, assim, a associação da hegemonia

Arbitragens. Diferentemente das decisões dos tribunais de justiça nacionais, realizam-se arbitragens: não há perda total ou ganho total” (ANTAS JUNIOR, 2004, p. 85).

²⁷ “Já estão em reconstituição algumas formas de direito a-nacionais que existiram na Idade Média e desapareceram com a formação dos Estados nacionais. É o caso do *jus mercatorum*, que ressurgiu como *lex mercatoria* nas últimas décadas do século XX e já faz parte da regulação econômica levada a cabo pelas grandes corporações, ainda que de modo paralelo, quase oculto, ou ocultado, porque não completamente admitido pelas instâncias estatais” (ANTAS JUNIOR, 2004, p. 84).

soberana com a hegemonia corporativa no exercício da regulação do território (ANTAS JUNIOR, 2004, p. 85).

Esse movimento das formas de gestão territorial e normativa que ganhou mais ênfase a partir do fim dos “25 anos gloriosos”²⁸ tem por trás a ideologia de que o Estado burocratizado deve diminuir sua intervenção na economia e exercer cada vez mais o papel de regulador. Nesse sentido Derani (2002, p. 26) afirma que,

O Estado quando regula as relações econômicas, quando atua sobre os elementos do mercado está mediatamente provocando efeitos sobre a distribuição da riqueza socialmente produzida, pois sua atuação normativa na economia se refletirá, sem dúvida, na sua estrutura e trará efeitos sobre sua política de arrecadação e atuação direta no mercado.

Vê-se que o Estado, tem em suas mãos, instrumentos de intervenção econômica que o permite atuar de forma eficiente nas formas de produção e distribuição da riqueza socialmente produzida. Esta é uma das facetas (controlar a produção e a distribuição de riqueza socialmente produzida) que interessa ao setor privado, principalmente às grandes corporações e empresários que possuem grande montante de capital para investimento.

A relação entre a iniciativa privada e o poder público vai além de privatizações e concessões, pois há diversas outras formas concentradas sob o rótulo de PPP. Porém, antes que as primeiras críticas sejam posicionadas em relação às antecipações que poderão identificar o raciocínio desenvolvido como desembocando em uma posição que defende a estatização de todo o processo produtivo, será feita uma ressalva. Conforme já se vem delineando, não se defende que todos os setores devem ser estatais. Fábricas de queijos, roupas, refrigerantes, utensílios domésticos, cosméticos etc. não precisam ser estatais. Há inúmeros setores que podem ficar a cargo da iniciativa privada, mas os setores considerados estratégicos e de interesse público, relativos a demandas inadiáveis da sociedade devem ficar a cargo do Estado e, portanto, incluindo empresas públicas, como por exemplo, setores de telecomunicações, de transportes e de produção de energia.

Não há, também, preocupação em definir a linha divisória entre o que é estratégico de maneira muito rígida. Isso foge aos objetivos dessa investigação. O mais importante é identificar as transformações nas formas de gestão dos segmentos de produção e

²⁸ Em relação a esse período de bonança das nações capitalistas mundiais há duas concepções, uma que se refere a 30 anos e outra que fala de 25 anos gloriosos, preferiu-se seguir a segunda concepção que é utilizada por Moraes (2006).

distribuição da riqueza social, observando as intencionalidades dessas transformações e se o que predomina no discurso realmente coincide com os resultados do real²⁹. O Estado no século XX e no início do século XXI é organizado e gerido em sintonia com o MCP, assim cuida para que estejam resguardadas as formas de reprodução social sob o bastião do MCP. Derani (2002) contribui para o entendimento de como é esse papel do Estado em relação à produção e as finanças,

As finanças públicas colocam-se neste século [século XX], em grande relevância na história política e institucional, como dependentes do (e agindo sobre o) grau de desenvolvimento econômico. O Estado age com seu poder financeiro produzindo efeitos na produção que serão classificados como mais ou menos necessários, mais ou menos eficientes, ou mesmo, produtivos ou improdutivo. Diferentemente do ente privado, não se pode dizer que o investimento serve a satisfazer o ente investidor (DERANI, 2002, p. 30).

E complementa que,

As satisfações que busca o Estado são múltiplas e, muitas vezes, pouco claras, dependendo das suas finalidades institucionais e mesmo do comando da máquina administrativa. Portanto, o julgamento que se faz dos investimentos estatais são sempre suportados pela pressuposição sobre a quem deve servir o capital estatal. Um crescimento para quem? De fato, o século XX sedimentou uma rede de interdependência entre Estado e capitalismo que é tão verdadeira para o passado como para o presente (DERANI, 2002, p. 30).

A relação entre Estado e capitalismo, conforme afirmação da autora é tão válida para o século XX quanto para este início de século XXI, uma vez que há uma interdependência, pois se, por um lado, o capitalismo necessita de uma instituição que regule a economia (inflação, câmbio, subsídios, infraestruturas) e controle os ânimos dos trabalhadores nas épocas de crises, por outro lado, o Estado necessita de recursos oriundos

²⁹ Um fato que passa despercebido, mas que requer atenção é o de que o discurso que defende e argumenta em favor das privatizações é munido de afirmações que acusam o Estado de burocratizado e ineficiente, sendo incapaz de continuar no controle de diversos setores de forma economicamente viável. Mas não se atenta ao fato de que os processos de privatização e concessões são organizados por esse mesmo Estado que, nessa linha de raciocínio, não tem capacidade de elaboração e de análise dos setores a serem privatizados e das normas dos contratos, o que supostamente beneficia ao privado em detrimento do público. Biondi (2003) alertou para esse fato ao analisar o “desmonte do Estado” nos dois mandatos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso.

das atividades produtivas para organizar a manutenção de sua máquina pública e a realização de investimentos.

Outro conceito que interessa a essa investigação é o de território, uma vez que a relação entre normatizações e território é inseparável.

O território é uma das principais categorias de análise para a Geografia e nessa investigação também o é. De acordo com Cataia (2013) em relação ao território pode-se considerar que “há, certamente, muitas maneiras de refletir sobre um conceito que é prolífico e prolixo, multidirecional e pluritemático, e uma delas numa perspectiva geográfica, refere-se ao território usado, praticado, tal como proposto por Santos (1994)” (p. 1136). Referir-se ao território usado tem por objetivo evidenciar diferenciação de outra concepção dessa categoria que é mais ligada ao território político. Essa forma de se referir ao território como território usado também tem o objetivo de confirmar a indissociabilidade do território e da sociedade, ou seja, entre materialidades e ações.

Referir-se ao território usado rompe a dicotomia entre território e sociedade e impede a análise dessa categoria como condicionante social, uma vez que o território usado também é parte da esfera social (CATAIA, 2013). Outro aspecto que é também destacado por Cataia (2013) é sobre a federação, que interessa à Geografia por ser esfera de intervenção no sentido de implementação de políticas que interferem na dinâmica do território. Na investigação sobre os processos de concessões rodoviárias nas unidades da federação brasileira é possível verificar a influência dessa divisão político administrativa do Brasil.

Para Castro (2003) apud Cataia (2013),

[...] o pacto federativo é um acordo de base territorial, no qual lugares e regiões são organizados buscando harmonizar suas demandas endógenas com interesses gerais da sociedade, ou seja, com as demandas por igualdades jurídicas entre todos os membros da sociedade nacional. Por se tratar de acomodação de diferenças, há uma constante tensão nesse pacto, cabendo aos arranjos institucionais organizar os interesses e controlar os conflitos (p. 1140).

Porém, ao se avaliar os modelos de concessões estaduais percebe-se que não há cooperação para a formulação dos modelos/contratos. Há, em alguns casos, relações entre o poder federal e o estadual, como no caso do Rio Grande do Sul, em que foi repassado o

controle de algumas rodovias federais para o Estado. Porém, essa harmonização com os interesses gerais da sociedade fica mais no plano teórico que no prático, propriamente dito. Predomina os interesses corporativos na organização da rede de transportes, por exemplo, a principal preocupação no que se refere à expansão das ferrovias no Brasil é o escoamento de grãos produzidos pelo agronegócio³⁰. A redução dos custos de transporte para cidades de algumas áreas da região Norte, por exemplo, não é uma preocupação dos gestores do Ministério dos Transportes. A redução dos custos de transporte para essas regiões contribuiria para reduzir o valor de produtos da cesta básica nessas cidades.

1.3 Interações espaciais e os fluxos econômicos

As interações espaciais constituem um amplo e complexo conjunto de deslocamentos de pessoas, mercadorias, capital e informação sobre o espaço geográfico. Podem apresentar maior ou menor intensidade, variar segundo a frequência de ocorrência e, conforme a distância e direção, caracterizar-se por diversos propósitos e se realizar através de diversos meios e velocidades.

Roberto Lobato Corrêa (2010, p. 279).

A circulação e a mobilidade no espaço dependem de vários fatores como as porosidades das fronteiras, das infraestruturas, dos custos de deslocamento, dos meios de deslocamento e das possibilidades de realização de atividades em outros espaços mais distantes, porém viabilizados por condições de fluidez territorial. Roberto Lobato Corrêa resume as interações espaciais como,

As migrações em suas diversas formas (definitivas, sazonais, pendulares etc.), as exportações e importações entre países, a circulação de mercadorias entre fábricas e lojas, o deslocamento de consumidores aos

³⁰ David Harvey (2013) [1982] no capítulo 12 intitulado *A produção das configurações espaciais: as mobilidades do capital e do trabalho* afirma que “[...] a criação das infraestruturas de transporte depende mais de mecanismos especulativos do que de mecanismos mais usuais do mercado” (p. 485). Assim, se nem os interesses do mercado são primordiais, o que dizer dos interesses dos cidadãos.

centros de compras, a visita a parentes e amigos a ida ao culto religioso, praia ou cinema, o fluir de informações destinadas ao consumo de massa ou entre unidades de uma mesma empresa são, entre tantos outros, exemplos correntes de interações espaciais em que, de uma forma ou de outra, estamos todos envolvidos (CORRÊA, 2010, p. 279).

Nesta investigação as interações espaciais interessam pelo fato de que as infraestruturas de transportes estão diretamente envolvidas nos deslocamentos e na fluidez territorial. A fluidez é ampliada quando é aumentada a capacidade de circulação simultânea de veículos nas rodovias e pela eliminação ou diminuição de pontos de estrangulamento como trevos/cruzamentos em nível, trechos de rodovias simples em rodovias com grande parte de sua extensão com pista dupla.

As concessões podem ser vistas sob duas óticas em relação à fluidez territorial e as interações espaciais. A primeira é que contribui para diminuir as fricções espaciais para a mobilidade e circulação. Alguns contratos exigem duplicação de trechos, construção de viadutos e passarelas, melhorias na sinalização, além dos serviços de socorro mecânico e médico, o que contribui para redução dos impedimentos que podem vir a ocorrer com os usuários. A segunda é que ao mesmo tempo em que proporciona redução das fricções “físicas” para a circulação, também significam outros impedimentos de ordem econômica, em razão de aumentar os custos diretos de circulação pela cobrança do pedágio e impõe outra barreira física que diminui a fluidez; trata-se da praça de pedágio.

Em um texto que Corrêa (2010) explora o tema das interações espaciais, o autor divide-o em duas partes; na primeira analisa o conceito de uma perspectiva teórica e histórica trazendo à tona para explicá-lo, e dá destaque à influência da Revolução Industrial e as melhorias técnicas para a mobilidade colocadas em prática no século XIX. A partir da segunda metade do século XIX com a estruturação capitalista ocorre,

[...] a superação do espaço pelo tempo, que progressivamente se torna mais crucial à medida que o capitalismo se firma, demandando a aceleração do ciclo de reprodução do capital, alcança novos e sucessivos patamares que rapidamente são ultrapassados a partir de novos e mais eficientes meios de circulação e comunicação (CORRÊA, 2010, p. 284).

A necessidade de maior velocidade da reprodução do capital demanda espaços fluidos e menos fricções, a normatização do território funciona como uma aliada dos

espaços fluidos no sentido de promover cada vez mais a livre circulação para capitais e mercadorias. Os espaços da globalização, de que fala Santos (2008a), são os que possuem esses atributos técnicos e normativos e são os preferidos para a ação das empresas multinacionais³¹.

Para Corrêa (2010, p. 285), “o ciclo de reprodução do capital explicitado por Marx (1984) constitui-se no processo fundamental que, no capitalismo, origina, direta ou indiretamente, grande parte das interações espaciais”. O conceito de interações espaciais é um recurso analítico importante para analisar o processo de reprodução do capital, as redes, a divisão do trabalho, a organização estrutural de grandes empresas, entre outras especificidades do MCP.

1.4 Infraestruturas e ordenamento territorial

O ordenamento do território é a arte de adequar as gentes e a produção de riqueza ao território numa perspectiva de desenvolvimento.

Jorge Gaspar (1995, p. 5)

As infraestruturas são entendidas como setores estratégicos para o Estado. A produção conforme Marx (2011) delineia nos *Grundrisse* é um sistema complexo e as infraestruturas são parte primordial para a circulação de mercadorias e pessoas. Na União Europeia, por exemplo, a organização do bloco considera as infraestruturas da seguinte forma,

El nuevo modelo económico adoptado por la Unión Europea, basado en la estabilidad económica, ha convertido a la infraestructura en un importante instrumento de política económica de los Estados miembros ya que ésta desencadena importantes efectos económicos, los cuales contribuyen al crecimiento sostenido de la economía y, en momentos de

³¹ “O ciclo de reprodução do capital torna-se, no bojo do processo de concentração e centralização do capital, cada vez mais complexo. O mesmo se dá com a sua espacialidade. Ambas as complexidades são potencializadas com a constituição de poderosas corporações multifuncionais e multilocacionais envolvendo ampla gama de produtores e serviços e inúmeras localizações” (CORRÊA, 2010, p. 286).

crisis, pueden actuar como elementos de estabilización anticíclica (MAGRO e BARTOLOMÉ, 2010, p. 14).

Desta forma, é possível compreender que o ordenamento das infraestruturas no território pode influenciar diretamente no desenvolvimento das localidades. De acordo com Magro e Bartolomé (2010), para estudar a relação entre infraestruturas e atividade econômica é conveniente compreender as consequências do período de construção e as que surgirão durante a utilização das infraestruturas. No caso das concessões, a análise pode ser feita de forma semelhante considerando o antes e o pós-concessões das rodovias, uma vez que no Brasil nenhuma rodovia foi construída inteiramente com investimentos privados. Predomina o tipo de concessão em que o Estado realiza todo o investimento nas infraestruturas de rodovias o que requer um montante significativo de recursos e em seguida coloca essas rodovias em lotes para serem concedidas. Um exemplo recente de investimento do Estado na construção de infraestrutura rodoviária para posterior concessão é parte do Rodoanel localizado no entorno da Região Metropolitana de São Paulo.

De acordo com Magro e Bartolomé (2010), numerosos estudos que buscam compreender a relação entre infraestrutura e crescimento econômico identificaram que na Espanha para um aumento de 100% do investimento em infraestruturas de transporte há crescimento de 18% do setor privado. No caso específico de rodovias esse crescimento é de 16%. Para os autores

Estos resultados son consistentes con los obtenidos recientemente en otros países y parecen confirmar que las estimaciones realizadas en su día por Aschauer (elasticidades del orden de 0,40) son excesivamente elevadas y que, por consiguiente, los efectos de la inversión en infraestructura sobre la productividad y el crecimiento económico, aunque importantes, no son tan altos como en un principio se consideraba” (MAGRO e BARTOLOMÉ, 2010, p. 19).

Conforme mostra Magro e Bartolomé (2010), as infraestruturas estão relacionadas com o crescimento e consequentemente com o desenvolvimento local e regional. Barat (2011) se alinha a essa mesma forma de compreensão, uma vez que, para o autor,

Do ponto de vista econômico, o conceito mais agregado de infraestrutura é o da base material ou econômica de uma sociedade ou organização. Podemos dizer que a infraestrutura - no singular - de um país, de uma região ou de uma área urbana é o conjunto das instalações necessárias às atividades humanas, tais como os sistemas de logística e de transporte, de

energia elétrica, de telecomunicações, bem como as redes de gás canalizado, o abastecimento de água, a coleta e o tratamento de esgoto e a recepção de águas pluviais (BARAT, 2011, p. 217).

Assim, os diversos segmentos infraestruturais dão suporte ao funcionamento dos serviços públicos, o que mostra que são setores estratégicos para um país, sobretudo, nos que apresentam cidadania incompleta, como é o caso do Brasil. As infraestruturas de transportes de acordo com Magro e Bartolomé (2010) são as que mais possuem relação com os indicadores de renda e emprego.

Ainda segundo Magro e Bartolomé (2010), Biehl formulou metodologia em 1986 que considera em sua base teórica o enfoque do potencial de desenvolvimento regional ou capacidade produtiva de uma economia regional. Biehl se baseia em quatro fatores: 1) situação geográfica; 2) aglomeração; 3) estrutura setorial; e 4) infraestrutura. Porém, para Magro e Bartolomé (2010), um problema dessa metodologia reside na quantificação desses fatores por uma série de indicadores. Além disso, essas metodologias avaliam os efeitos dos transportes para o desenvolvimento econômico, mas não do transporte em geral. Desta forma, seria conveniente considerar as consequências da reorganização e melhora do setor de transporte, estes podem se classificar em três grandes grupos: 1) efeitos sobre o mercado de transporte; 2) efeitos sobre a qualidade de vida; 3) e efeitos sobre outros mercados e agentes econômicos (MAGRO e BARTOLOMÉ, 2010).

Em relação aos efeitos sobre o mercado e os agentes econômicos,

[...] es posible considerar los efectos de la nueva infraestructura sobre otros mercados y agentes económicos. Puede citarse como ejemplo la incidencia de la infraestructura en la localización de empresas, en los sistemas de producción y en el desarrollo de técnicas logísticas, lo cual ha permitido a muchas empresas aplicar con éxito las técnicas *just in time*, para reducir costos y aumentar su productividad, gracias a que disponen de redes de transporte adecuadas (MAGRO e BARTOLOMÉ, 2010, p. 20).

É nesse sentido que a análise das consequências das concessões de rodovias em determinados trechos é importante para dois enfoques: um sobre manutenção de qualidade de pavimento e de fluidez, buscando verificar os efeitos positivos para o desenvolvimento local e regional e o outro como atrativo de atividades produtivas.

Ao analisar o capítulo dois do livro de Magro e Bartolomé (2010) sobre as políticas para as infraestruturas de transportes para a União Europeia percebe-se que os blocos econômicos podem apresentar mais racionalidade e possibilidades de praticar uma logística mais eficiente nos continentes. O planejamento das infraestruturas de transportes feito pela orientação dos blocos considera a integração continental (ou de todos os países integrantes). Assim, do ponto de vista do escoamento e circulação de mercadorias e pessoas interligando esses países é possível apresentar mais eficiência. Esse tipo de planejamento é importante, uma vez que é feito não se colocando ênfase na competitividade³² dos modais em cada país, mas as formas de integração e eficiência para a circulação. Diferentemente ocorre no Brasil, por exemplo, em que o modal rodoviário é o mais utilizado, pois há “privilegiamento³³” de determinados modais em detrimento de outros no que se refere à tarifação e ao aporte do total de recursos invertidos. Por outro lado, do ponto de vista local, esse tipo de ordenamento pode contribuir para desestabilizar a organização socioespacial em benefício de outros territórios e agentes distantes e que não possuam relações históricas com o local. Pode-se citar como exemplo a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) que prevê a construção de hidrovia no rio Paraguai, essa iniciativa poderá provocar consequências drásticas às comunidades ribeirinhas para beneficiar agentes produtivos capitalistas³⁴.

Essas implicações das infraestruturas para a produção e o ordenamento territorial revelam as intencionalidades e, assim, quem são os beneficiados nesse processo. Há mais de uma contribuição na Geografia para o ordenamento territorial. Três contribuições serão privilegiadas; a portuguesa com Gaspar (1995), a francesa com Fischer (2008) e a brasileira de Haesbaert (2006).

De acordo com Gaspar (1995) como consequência de um conjunto de fatores, como transformações no sistema produtivo, prevalência da eficácia das políticas setoriais sobre

³² A competitividade dos modais é importante para que os avanços técnicos nas construções das infraestruturas e dos meios de transporte sejam incorporados.

³³ Falar em privilégios para determinado modal no Brasil é relativo, uma vez que de modo geral se pode afirmar que nenhum modal é privilegiado. Essa afirmação é baseada no fato de que há deficiência de investimentos em todo o setor de transportes no Brasil. Consequentemente não há nenhum modal que seja de fato privilegiado.

³⁴ “a IIRSA não deve ser vista como um pacote de projetos físicos. Mais do que isso, ela é uma ferramenta política do imperialismo que se converte em matriz das políticas de infraestrutura dos Estados nacionais sul-americanos. [...] A IIRSA é uma arma imperialista/subimperialista inteligente com embalagem de desenvolvimento e integração. Trata-se de uma metodologia de repasse de recursos naturais, mercados potenciais e soberania a investidores privados, em escala continental, com respaldo político e segurança jurídica” (GARZON, 2010, p. 92).

as regionais e as influências externas, ocorreram mudanças nas atitudes de políticas e técnicas. Nesse processo houve substituições nos valores dominantes em elementos chaves para o ordenamento, dentre os quais se destacam os mostrados no quadro 1.

Gaspar (1995) conclui que “planejar é cada vez mais difícil como proposta de intervenção coerente, integrada e escalonada no tempo: daí as vantagens das intervenções estratégicas” (p. 4). Na compreensão de Gaspar (1995), o ordenamento se assemelha ou deve estar alinhado ao que no Brasil se denomina “projeto de nação”, para se remeter a horizonte de planejamento entre 20 a 30 anos³⁵. É necessário organizar formas de ordenamento em que seja possível a avaliação das consequências e a inclusão de alterações identificadas como imprescindíveis.

Quadro 1: Planejamento regional e ordenamento do território: os valores.

Velhos	Novos
Equilíbrio	Competição
Hierarquia, pólos de crescimento	Redes de complementaridade e sinergia
Desenvolvimento	Crescimento (apesar da retórica do desenvolvimento... procura-se sempre a medida pelo PIB...)
Aproveitamento de recursos, produção	Ambiente
Harmonia rural/urbano	Cidades competitivas (fim do rural)
Solidariedade social	Solidariedade territorial
Trabalho (emprego, ocupação...)	Produtividade (apesar da retórica do desemprego...)
Educação	Capacitações
Férias e feriados	Tempo livre/lazer
Aforro para amanhã	Consumo hoje
Convívio/sociabilidade	Individualismo
Realização	Preservação
Projetos nacionais	Visões localistas

Fonte: Gaspar, 1995.

³⁵ “Creio que importaria investir na operatividade de um modelo que permitisse, a cada momento, avaliar as consequências territoriais das decisões na esfera económica e social. Um tal modelo cuja arquitectura e alimentação seriam continuamente melhoradas, deveria permitir a inclusão de alterações em domínios tão sensíveis como a mudança tecnológica, as alternativas energéticas e os impactos ambientais” (GASPAR, 1995, p. 7).

Conforme dito na introdução, compreender o ordenamento e suas implicações é necessário pelas suas relações com as infraestruturas, uma vez que para todos os autores que discutem a temática do planejamento incorporá-las no “projeto de nação” é primordial³⁶.

André Fischer (2008) trabalhou em instituições envolvidas com trabalhos relacionados ao ordenamento territorial na França. O geógrafo estabelece relações entre espaço e tempo como categorias primordiais para se discutir e implementar o ordenamento do território. A vinculação espaço-tempo torna o entendimento de como age o planejador mais claro e compreensível. No que se refere ao tempo Fischer (2008) afirma que,

Há várias maneiras de conceber e de analisar o tempo. Para nosso propósito, é útil lembrar a distinção clássica entre o *tempo físico* e o *tempo humano*. O tempo físico é aquele dos ritmos astrológicos, climáticos, biológicos; é o tempo mensurável e irreversível marcado pelas repetições e pelos intervalos, é uma dinâmica ordenada, dotada de uma direção e expressa pelo princípio da causalidade. O tempo humano é aquele da experiência individual e coletiva, da cronologia, da memória e da História; é o tempo vivido e o tempo social. Ele não é nem homogêneo nem uniforme, mas descontínuo e caracterizado por sua “espessura”, seus valores subjetivos e seus significados simbólicos (p. 81).

A categoria tempo, no caso de concessões de rodovias, é primordial, pois para que o concessionário se interesse pelo trecho rodoviário há que ser apresentado às estimativas futuras de fluxo em horizontes de 20 a 30 anos em média. Nas palavras de Fischer (2008, p. 81) “o ordenamento consiste em projetar o presente no futuro (visando assegurar a perenidade do sistema) ou em modificar o presente para adaptá-lo a um futuro desejado (o que supõe a existência de um projeto social)”.

Trabalhar com ordenamento é lidar com uma “multitude de tempos” e apresentar resultados a curto, médio e longo prazo que seja viável e aceitável pela sociedade. Isto mostra que é uma tarefa árdua que requer a mobilização de equipes preparadas para analisar múltiplas facetas. O ordenamento na escala do país ou de macrorregiões não pode seguir calendário único “[...] mas ele pode mirar um horizonte de longo prazo para a nação enquanto ele responde com mais frequência às urgências no nível da região” (FISCHER, 2008, p. 82).

³⁶ “As redes de telecomunicações, de transporte, de electricidade, de gás natural, de ferrovias e rodovias deveriam ser concebidas articuladamente. É necessário pensar a rede fundamental da água a nível nacional.” (GASPAR, 1995, p. 7).

Rogério Haesbaert (2006) apresenta suas reflexões sobre o ordenamento do território e vai à raiz da origem da expressão, ou seja, busca compreender os conceitos de ordem e de território. O autor lembra que esses conceitos foram muito questionados nos últimos tempos, conforme segue sua afirmação,

Conceituar “Ordenamento Territorial” não é tarefa fácil. Entender o Ordenamento Territorial implica, antes de tudo, ter clareza sobre os dois conceitos a partir dos quais esta concepção é construída, quais sejam, ordem e território. Justamente estes são dois conceitos muito questionados nos últimos tempos, seja pelo discurso da difusão da imprevisibilidade e da desordem, seja pelo discurso do domínio da fluidez e da desterritorialização (HAESBAERT, 2006, p. 117).

O espaço e o território estão envolvidos no processo de ordenamento e há multiplicidade de intencionalidades. Assim, o ordenamento procura agir no sentido de potencializar algumas intencionalidades e mitigar outras com objetivo de não aprofundar as desigualdades espaciais. Além disso, “devemos partir da constatação de que o espaço geográfico é moldado ao mesmo tempo por forças econômicas, políticas, culturais ou simbólicas e ‘naturais’ que se conjugam de formas profundamente diferenciadas em cada local” (HAESBAERT, 2006, p. 121).

Há com a formação dos territórios-rede a tendência de fortalecimento de pontos e linhas do espaço e o alijamento de outras partes criando um distanciamento de possibilidades de acessibilidade e de aprofundamento das “distâncias” espaciais e de dotação de objetos técnicos. O ordenador deve estar atento também ao fato de que,

Apesar de aparecer implícita, em todos esses momentos está presente a ideia de um espaço dinâmico, em rede, e que nunca será simplesmente “reordenado”, pois convive o tempo inteiro com a “desordem” que, como fonte da transformação, não pode ser vista apenas de forma negativa (HAESBAERT, 2006, p. 122).

Dentre os principais objetivos do ordenamento, Haesbaert (2006) lista quatro principais: diminuir as desigualdades sócio-espaciais e o correspondente grau de exclusão sócio-econômica da população; aumentar o nível de democratização e representatividade dos espaços políticos a partir tanto da descentralização espacial do poder quanto da tomada de decisões com efetiva participação; fomentar o comprometimento público com as iniciativas a serem executadas e trabalhar sempre num des-re-ordenamento que integre múltiplas escalas.

Um ‘reordenamento territorial’ integrado, hoje, é necessariamente multiescalar e multiterritorial, no sentido da combinação não simplesmente dos espaços político, econômico, cultural e “natural”, mas das múltiplas escalas e formas espaciais (incluindo os territórios-rede) em que eles se manifestam. Ignorar esta complexidade é retornar mais uma vez a políticas paliativas e setoriais de pensar a relação entre a sociedade e seu espaço (HAESBAERT, 2006, p. 123).

Ao se realizar uma comparação entre as reflexões de Fischer (2008) e Haesbaert (2006) fica evidente que, para o segundo autor, ou seja, para os profissionais que trabalham com ordenamento no Brasil, a preocupação com a desigualdade deve ser estar entre as principais na apresentação de decisões e soluções. Isso resulta pelo fato de o Brasil ser um dos países mais desiguais do mundo (desigualdade social, principalmente, mas também regional), preocupação que existe também na França, porém em grau muito menor que no Brasil.

No processo de ordenamento do território também é incluído as formas de normatizá-lo e a manutenção da normatização em prática, essa última afirmação parece ser redundante, porém vale lembrar que no Brasil há leis/normas que são efetivamente aplicadas e outras que apresentam muita “flexibilidade”. No caso de infraestruturas de transportes pode-se considerar desde os estudos para sua implantação como o local onde será construída como papel do ordenamento até os possíveis usuários e a redução dos entraves a fluidez. Também fazem parte do processo de ordenamento as desapropriações para a construção e as tarifas. No entanto, mesmo em obras realizadas pelo Estado a rentabilidade é levada em conta na escolha ou na decisão do local de implantação. Fischer apresenta reflexão esclarecedora sobre esse fato.

A implantação de um equipamento ou de uma infraestrutura deve, evidentemente, responder às necessidades atuais expressas ou às necessidades previstas para o curto e o médio prazo. Um “bom ordenamento” consiste, também, em fazer algo que possa, eventualmente, responder às necessidades futuras ainda não avaliadas mas prováveis. Não se pode aí ter o ordenamento sem antecipação (mas o que fazer com a sacrossanta rentabilidade?). Em virtude dos princípios de sucessão e de causalidade, toda escolha (de localização, de capacidade, de tecnologia...) é feita em função dos imperativos do presente e do curto e do médio prazo, o que constitui uma decisão forte para o longo prazo, portanto uma hipótese sobre o futuro. As escolhas de hoje correm o risco de impor uma certa organização do espaço a uma sociedade do amanhã que ainda não se conhece nem suas aspirações nem sua escala de valores (este problema da responsabilidade é sem dúvida insolúvel e inevitável) (FISCHER, 2008, p. 83).

O ordenamento do território com bons resultados requer a mobilização de equipe com profissionais de diferentes formações que ajam em sintonia em razão da multitude de tempos e de intencionalidades envolvidas na tarefa. Há diferenças entre os países em relação aos fatores que mais e menos influenciam o ordenamento. No caso do Brasil, atenção especial deve ser dada ao modal de transporte rodoviário, conforme conclui Huertas (2013), pois no Brasil o transporte rodoviário (meios de transporte e infraestruturas) influencia de forma significativa a localização das atividades produtivas e assim, deve ser fator essencial no ordenamento territorial brasileiro. A escolha das regiões, localizações das infraestruturas interferem diretamente no desenvolvimento e, por conseguinte na produção (*stricto sensu*). Afirmar que as infraestruturas de transportes interferem na localização das atividades produtivas não é o mesmo que colocar toda a ênfase do crescimento econômico como atribuição das infraestruturas, elas integram as possibilidades de crescimento, mas não são por si responsáveis por isso, conforme demonstra Bérion et al. (2007).

Para finalizar, a compreensão dos objetivos e funções do Sistema Federal de Viação (SFV) juntamente com a reflexão sobre o ordenamento do território possibilita o relacionamento entre ambos e a ampliação dos subsídios para a visualização do processo de concessões de rodovias e suas consequências. No artigo primeiro do SFV o texto diz que “esta lei dispõe sobre o Sistema Nacional de Viação (SNV), sua composição, objetivos e critérios para sua implantação, em consonância com os incisos XII e XXI do artigo 21 da Constituição Federal”. O SFV conforme a Lei 12.379/2011,

Art. 2º O SNV é constituído pela infraestrutura física e operacional dos vários modos de transporte de pessoas e bens, sob jurisdição dos diferentes entes da Federação.

§ 1º Quanto à jurisdição, o SNV é composto pelo Sistema Federal de Viação e pelos sistemas de viação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 2º Quanto aos modos de transporte, o SNV compreende os subsistemas rodoviário, ferroviário, aquaviário e aeroviário (p. 1).

Desta forma, o SFV inclui os sistemas de viação federal, dos estados e do Distrito Federal e dos municípios. Isto pressupõe que o SFV tem a possibilidade de articular as infraestruturas de transportes dos diferentes entes públicos para melhor racionalidade do sistema de transportes. Quanto aos objetivos do SFV são os expressos no artigo quarto da Lei 12.379/2011,

Art. 4º São objetivos do Sistema Federal de Viação - SFV:

- I - assegurar a unidade nacional e a integração regional;
- II - garantir a malha viária estratégica necessária à segurança do território nacional;
- III - promover a integração física com os sistemas viários dos países limítrofes;
- IV - atender aos grandes fluxos de mercadorias em regime de eficiência, por meio de corredores estratégicos de exportação e abastecimento;
- V - prover meios e facilidades para o transporte de passageiros e cargas, em âmbito interestadual e internacional (p.2).

Em relação aos sistemas de viação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, o artigo 38 formaliza que seus objetivos são:

- I - promover a integração do Estado e do Distrito Federal com o Sistema Federal de Viação e com as unidades federadas limítrofes;
- II - promover a integração do Município com os Sistemas Federal e Estadual de Viação e com os Municípios limítrofes;
- III - conectar, respectivamente:
 - a) a capital do Estado às sedes dos Municípios que o compõem;
 - b) a sede do Distrito Federal às suas regiões administrativas; e
 - c) a sede do Município a seus distritos;
- IV - possibilitar a circulação econômica de bens e prover meios e facilidades de transporte coletivo de passageiros, mediante oferta de infraestrutura viária adequada e operação racional e segura do transporte intermunicipal e urbano (p. 6-7).

Ler o que está expresso na Lei 12.379/2011 e analisar a atual configuração do SNV leva à conclusão de que há prioridades quanto à qualidade dessas infraestruturas nos trajetos que mais interessam a agentes econômicos em detrimento, por exemplo, de prover condições de acesso dos municípios às suas respectivas capitais ou mesmo às cidades médias mais próximas.

Compreendemos que há incoerência se confortarmos esses objetivos com os resultados dos programas de concessões de rodovias no Brasil³⁷. Isto decorre pelo fato de que se o Estado investe nas rodovias que serão em seguida colocadas em leilão e se apenas

³⁷ No artigo 7º o texto diz que “a União poderá aplicar recursos financeiros no SFV, qualquer que seja o regime de administração adotado”.

os trechos rodoviários que possuem elevado VDM interessam à iniciativa privada, então o SFV não tem cumprido completamente os seus objetivos. O leitor poderá solidificar mais essa afirmação, no decorrer da leitura desse texto, ao ir verificando as regiões do Brasil que possuem rodovias concedidas e que as regiões menos dinâmicas possuem as piores rodovias do ponto de vista da qualidade do pavimento e da sinalização, como por exemplo, o Estado do Acre.

1.5 Infraestruturas de transportes e território: implicações e repercussões

A serviço de grandes empresas privadas, o território nacional conhece, em certos lugares, uma adequação técnica e política que permite a tais empresas uma produtividade e um lucro maiores. Em última análise, trata-se de uma racionalidade privada obtida com recursos públicos. Em outras palavras, tal racionalidade representa sempre uma drenagem de recursos sociais para a esfera do setor privado.

Santos e Silveira (2003, p. 306).

No MCP, que tem como um de seus principais objetivos a acumulação de riqueza, os territórios necessitam de capilaridade e fluidez para viabilizar a produção e a velocidade das trocas. Assim, as infraestruturas são imprescindíveis, e analisar sua distribuição, modos de utilização, e as normas que regulam seu uso deve estar presente nas análises dos territórios³⁸. Há diversas formas de territórios e de territorialidades. Conforme Haesbaert (2004) apresenta com base em Milton Santos, há que se fazer distinção entre território usado e como abrigo. Esclarecendo,

[...] ‘para os atores hegemônicos o *território usado* é um recurso, garantia de realização de seus interesses particulares’, para os ‘atores

³⁸ Para Haesbaert (2004, p. 43) “etimologicamente, a palavra território, *territorium* em latim, é derivada diretamente do vocábulo latino *terra*, e era utilizada pelo sistema jurídico romano dentro do chamado *jus terrendi* (no *Digeste*, do século VI, segundo Di Méo, 1988:47), como o pedaço de terra apropriado, dentro dos limites de uma determinada jurisdição político-administrativa. Di Méo comenta que o *jus terrendi* se confundia com o “direito de aterrorizar” (*terrifier*, em francês)”.

hegemonizados' trata-se de 'um abrigo, buscando constantemente se adaptar ao meio geográfico local, ao mesmo tempo que recriam estratégias que garantam sua sobrevivência nos lugares' (p. 12-13).

Para os atores hegemônicos, as empresas com mais poder econômico e em consequência político, as infraestruturas são garantias de realização de seus interesses particulares. Há outra característica dos territórios na atualidade; trata-se dos territórios-rede, é esta a nova lógica de interconexão dos territórios que mesmo descontínuos são altamente conectados entre si. Porém, a principal característica do território que acompanha as definições de seu conceito é a de poder. O território se define primordialmente por relações de poder, ou seja, o poder está na espinha dorsal do conceito de território³⁹. No mundo atual a mobilidade é uma instância espacial fundamental e se manifesta também nos fluxos possibilitados pelas formações dos territórios-rede.

As infraestruturas⁴⁰ são essenciais para se estudar as transformações territoriais, uma vez que a produção no capitalismo necessita de circulação frequente para acelerar a reprodução do capital. Bellet, Alonso e Casellas (2010) destacam, ao analisar os impactos da chegada do Trem de Alta Velocidade na Espanha que,

Se constata el hecho de que la infraestructura aporta ventajas comparativas importantes respecto a aquellos otros lugares que no cuentan con ella. Por lo tanto, sin ser una condición suficiente de crecimiento económico y de creación de bienestar, el TAV puede dinamizar aspectos substanciales de las estructuras socioeconómicas locales (BELLET; ALONSO e CASELLAS, 2010, p. 145).

Porém, conforme já mencionado, é necessário considerar que a infraestrutura por si mesma não é capaz de dinamizar um território⁴¹, uma vez que há que ter uma organização

³⁹ “O poder não pode de maneira alguma ficar restrito a uma leitura materialista, como se pudesse ser devidamente localizado e “objetificado”. Num sentido também aqui relacional, o poder como relação, e não como coisa a qual possuímos ou da qual somos expropriados, envolve não apenas as relações sociais concretas, mas também as representações que elas veiculam e, de certa forma, também produzem. Assim, não há como separar o poder político num sentido mais estrito e o poder simbólico” (HAESBAERT, 2004, p. 92-93).

⁴⁰ As infraestruturas de transportes não são entendidas como uma mercadoria ou serviço comum, mas com especificidades como explicitado por Diniz e Lemos (1997, p. 16) “[...] consideramos infraestrutura como atividades com alta indivisibilidade, *no tradebles*, com consumo difundido e, portanto, com baixa relação produto/capital, razão pela qual foram, em geral, implementadas pelo setor público”.

⁴¹ Na Lei 10.233/2001 que regulamenta o Sistema Nacional de Viação (SNV) fica evidente que o SNV tem conhecimento de que o sistema de viação não é o fim do desenvolvimento social, mas um meio. Gonze (2014) destaca três desses objetivos “1) dotar o país de infraestrutura viária adequada; 2) garantir a operação

dos agentes locais para reunir as condições de mudança incluindo as possibilidades oferecidas pela infraestrutura.

La infraestructura de alta velocidad de hecho se insiere en un sistema complejo de relaciones territoriales, y como tal hay que tratarlo. El análisis de los efectos debe por tanto, tener en cuenta las características y la organización del espacio donde se inscribe, antes y después de la puesta en marcha de los nuevos servicios ferroviarios, así como las estrategias desarrolladas por los diferentes agentes durante los procesos de decisión y valorización de la infraestructura (Albrechts y Coppens, 2003; Garmendia, Ureña, Ribalaygua, Leal y Coronado, 2008) (BELLET; ALONSO e CASELLAS, 2010, p. 147).

Os agentes devem articular seus objetivos para que possam obter mais vantagens com a implementação de infraestruturas de transportes e, assim, potencializar o desenvolvimento local. Infraestruturas para que tenham efeitos positivos ao local devem ser exploradas. Há localidades que são cortadas por infraestruturas, porém não são atrativas ao capital porque não possuem outros fatores importantes para a viabilidade da produção. Esse fato é válido de se destacar para evitar que se faça o raciocínio que infraestruturas de transportes não são instaladas em espaços que são pouco atrativos. Porém, há que se considerar que podem ser infraestruturas lineares, como rodovias, ferrovias e hidrovias que ligam pontos (cidades); no espaço entre duas cidades não necessariamente há crescimento ou dinamização econômica. Outros são pontuais, como os portos e os aeroportos. Entre dois pontos em que haja intensa interação espacial há espaços considerados opacos, conforme definição de Santos e Silveira (2003).

Há muitos outros centros dinâmicos que estabelecem intensas interações espaciais e que necessitam de infraestruturas com grande capacidade de tráfego ligando-as e, assim, as microespacialidades entre esses dois pontos são beneficiadas pela instalação dessas infraestruturas. Mas os agentes locais devem ser organizados para buscarem ser beneficiados por meio dessas infraestruturas, como por exemplo, a instalação de estações de TAV. O trabalho de Bellet, Alonso e Casellas (2010) mostra como a mobilização ocorrida em Segóvia na Espanha foi importante para a instalação de uma estação do TAV nessa cidade.

racional e segura dos transportes de pessoas e bens; e 3) promover o desenvolvimento social e econômico e a integração nacional. Esses objetivos demonstram o entendimento de que a infraestrutura viária não é o fim, mas o meio pelo qual o transporte de pessoas e bens possa ser realizado, permitindo-se que assim, possam ser promovidos o “desenvolvimento social e econômico do país e a integração” entre suas regiões e os países vizinhos” (p. 12).

No Brasil, não há TAV e o transporte de passageiros pelo transporte ferroviário interurbano é praticamente inexistente, caso se desconsidere as regiões metropolitanas. Devido a esse fato é possível perceber que o transporte rodoviário e as infraestruturas deste modal de transporte possuem muito mais importância no Brasil que na Espanha. Muitos tipos de estudos realizados sobre crescimento urbano, dinamização econômica, interações espaciais no Brasil deve (ou deveriam) dar muito foco a essa modalidade de transporte. As áreas dinâmicas do ponto de vista industrial no Brasil se estruturam próximas de infraestruturas do modal rodoviário, como é o caso de muitos distritos industriais, condomínios empresariais (FINATTI, 2011) e eixos de desenvolvimento ou de crescimento. Para exemplificar basta consultar Sposito (2007) e nosso estudo desenvolvido no mestrado em que foi estudada a formação e estruturação de eixos de desenvolvimento econômico no Estado de São Paulo e que estão registradas em Oliveira (2011).

Essas reflexões objetivaram relacionar as infraestruturas de transportes com o território. Considerando que o território é formado por e a partir de relações de poder e que todo território se expressa em uma espacialidade (SOUZA, 2013)⁴². O território é caracterizado, sobretudo por relações de poder, embora esse pode não ser materializado. Outro alerta feito no que se refere à relação entre infraestruturas de transportes é não partir na análise territorial considerando que as infraestruturas são suficientes para que o desenvolvimento local ou regional ocorra.

Resumo do capítulo

Esse capítulo teve o objetivo de compreender as principais teorias de localização de atividades produtivas e o papel das infraestruturas de transportes na constituição territorial. As teorias alinhadas ao contexto de suas épocas enfatizam as principais condicionantes para revelar os fatores mais importantes da localização industrial. Os valores dos deslocamentos diminuíram ao longo do tempo, assim, a localização continua sendo um fator importante para os agentes produtivos, embora o principal não seja mais o custo, mas os atributos relacionais como as possibilidades de articulação em rede entre os agentes produtivos. Vimos, também, como se organizam e a quem se destinam os resultados de normas aplicadas ao uso do território. Essas normatizações territoriais são compreendidas

⁴² Para Souza (2013) a compreensão do território não deve ficar apenas na vinculação entre o exercício do poder como suficiente para definir o conceito, para o autor “[...] o território ‘é, fundamentalmente, um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder’ (SOUZA, 1995). Essa é, porém, uma fórmula que deve ser entendida somente como uma primeira aproximação. Necessária sim, mas insuficiente” (p. 78).

como busca pela fluidez territorial principalmente para mercadorias e capitais de diferentes origens e destinos no mapa do mundo. A análise entre infraestruturas de transportes e o território juntamente com reflexão sobre o ordenamento territorial mostraram que há uma estreita vinculação entre infraestrutura e território e ainda que a primeira não se traduz em desenvolvimento. O desenvolvimento requer a articulação de outros fatores como os agentes produtivos, agentes políticos locais e as infraestruturas.

CAPÍTULO 2

O ESTADO: DOS PRIMEIROS ESBOÇOS À TRAJETÓRIA E PAPEL DESEMPENHADO NOS SÉCULOS XX E XXI

Nenhum povo é destituído de organização política não obstante essa possa ser extremamente frouxa, como por exemplo, entre os boximanes, que se reúnem em pequenos grupos para caçar ou para ir à busca da presa, e estes grupos muitas vezes não possuem um chefe; assim também entre certas tribos decadentes e isoladas ocorre frequentemente que somente a superstição e o hábito mantenham ainda unida cada tribo. Mas, em todo o mundo, nunca se constatou o fenômeno que os sociólogos chamam de individualismo como um caráter próprio de um povo. Da dissolução dos povos antigos se formam sempre com grande rapidez outros povos.

Friedrich Ratzel, (1990, p. 141).

Neste capítulo o objetivo é analisar o papel do Estado, desde seus primórdios e sua trajetória histórica até suas configurações atuais. A intenção é que, a partir dessa compreensão do Estado, seja pavimentado o caminho para se analisar os processos de privatizações e de concessões no Brasil e suas implicações, sobretudo, circulacionais e espaciais. Também tem o intuito de trazer subsídios para o entendimento das normatizações e suas relações com o território e seu ordenamento. Essa compreensão do Estado desde seus primeiros esboços é necessária para que esclareça o papel do Estado nessa trajetória e para se relacionar com a sua natureza atual. Analisar as atribuições do Estado apenas no século XX e XXI poderia deixar algumas lacunas na compreensão de sua constituição, por esta razão a análise se inicia desde a organização dos Estados romano, grego e germânico.

2.1 Estado e Estado nação: primeiras formações e principais funções

Ao longo de sua trajetória o Estado teve diferentes atribuições, como por exemplo, no que se refere à guerra e na organização de infraestruturas. No caso do Brasil, a problemática das guerras não foi e não tem sido uma grande preocupação do Estado, um exemplo é a guerra do Paraguai ocorrida na segunda metade do século XIX que mostrou a acentuada fragilidade brasileira no que se refere à organização de suas forças armadas; além dessa guerra, o conflito de Canudos também mostrou a debilidade do império em relação às estratégias militares (MOREIRA, 2011)⁴³. O exército sofreu várias derrotas até que conseguiu destruir o arraial de Canudos.

Nesse sentido, a função deste capítulo é compreender que ao longo da História o Estado passou por períodos de empoderamento, como exemplo, quando ocorre o declínio do modo feudal de produção e a gradativa formação e organização do MCP. Também objetiva mostrar que no capitalismo o Estado apresenta uma maior intervenção nos períodos subsequentes às crises, como exemplo, após a crise de 1929 nos Estados Unidos e no Brasil com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder.

⁴³ “Segue, assim, do Rio de Janeiro, sob o comando do coronel Moreira César, um contingente de três batalhões de infantaria, um batalhão de cavalaria e um batalhão de artilharia com quatro canhões de tamanho médio, totalizando 1,3 mil homens, aos quais devem se juntar as forças policiais estaduais, rumo a Canudos, para o embate com os quatro mil homens mal equipados de Conselheiro” (MOREIRA, 2011, p. 100).

Analisar as concessões sem compreender o papel e as funções do Estado seria uma tarefa mais árdua, desta forma, essa análise visa diminuir essa dificuldade. É necessário ter em conta um alerta feito na introdução referente ao fato de o Brasil ser um país muito desigual o que coloca(ria) o Estado numa situação de assumir um papel que é a de oferecer amparo aos seus cidadãos mais necessitados. Isso seria importante para a garantia de uma cidadania mais completa a todos os cidadãos brasileiros, porém, conforme Draibe (2004) e Santos (2007) pontuaram, isso não ocorreu por completo no Brasil, sobretudo para as populações rurais, que foram e ainda são, em parte, praticamente relegadas a segundo plano pelo poder público. Basta observar que não há uma política de melhoria das habitações para as populações residentes no meio rural.

Não se pode esquecer que o Estado adquire em cada formação socioespacial determinada uma forma específica. Há, por um lado, linhas gerais que caracterizam todos os Estados, como a de impor normas e leis que vigoram nos seus respectivos territórios. Porém, por outro lado, há também especificidades que os diferenciam. Feitas essas considerações iniciais a seguir analisaremos de forma mais detalhada a trajetória do conceito de Estado.

De forma sucinta, pode-se dizer que o Estado é uma forma de organização da sociedade e da produção e administra a justiça, recolhe e aplica os impostos, faz a gestão das finanças e da infraestrutura. O Estado será analisado pelo fato de desempenhar funções e papéis de importância crucial para se compreender os processos de privatizações e de concessões. O objetivo é apresentar uma análise sobre o Estado e o Estado Nação ou Nacional⁴⁴ considerando desde os primeiros esboços do Estado na Grécia antiga, no caso do Estado, e da emergência do Estado Nação entre os séculos XIV e XIX. Evitar-se-ão repetições e caminhos teóricos longos de apresentação dessas duas concepções de Estado e, também, do Estado Nacional, em razão de outros autores já terem feito esse trabalho, como é o caso de Carnoy (1994), Poulantzas (2000) [1978], Behring (2008), Santos Junior (2007) e Dicken (2010). Assim, o foco será em analisar o Estado para compreender as

⁴⁴ Há autores que preferem tratá-lo como Estado Nação, como é o caso de Machado (2000). Para esse autor “seria quase impossível estabelecermos um único parâmetro, por exemplo, para os Estados da Europa ocidental e oriental, para o Estado norte-americano e os da América Latina, para as regiões asiáticas e africanas. Mesmo na Europa não houve evolução única das sociedades que conduziu a formação do Estado. Estruturas de sociedade e processos históricos diferenciados deram origem aos Estados tanto na Inglaterra como na França e Alemanha e fora do continente nos EUA. Na verdade, o Estado Nacional não apresenta uma única história, mas várias histórias, condicionadas por fatores gerais específicos locais” (MACHADO, 2000, p. 32).

consequências das privatizações e das concessões no processo da produção, principalmente para a circulação.

Essa reflexão sobre o Estado é necessária para se compreender sua função na atualidade, para isso traçar um caminho analítico que perpassasse desde a origem e os papéis que desempenharam ao longo de sua história é indispensável para se chegar aos objetivos e intencionalidades das privatizações e concessões no Brasil. Assim, se dará mais ênfase ao Estado e suas transformações na segunda metade do século XX e século XXI.

A maioria das sociedades primitivas tiveram formas de organização social e foram a partir delas que se foram gestando as primeiras expressões do que se tornaria o Estado moderno⁴⁵. Conforme Engels afirma em seu livro *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*, os primeiros Estados nos moldes que conhecemos hoje foram o Grego, o Romano e o Germano.

Sobre a relação entre a formação do Estado grego e o Estado tal qual o atual, Engels (2010) afirma que:

A formação do Estado entre os atenienses é um modelo notavelmente característico da formação do Estado em geral, pois, por um lado, se realiza sem que intervenham violências, externas ou internas (a usurpação de Psístrato não deixou o menor traço de sua curta duração), enquanto faz brotar diretamente da sociedade gentílica uma forma bastante aperfeiçoada de Estado, a república democrática, e por outro lado, ainda porque estamos bem informados de suas particularidades mais essenciais (p. 151).

A forma em que Engels (2010) estrutura o livro é, primeiro, caracterizando a trajetória e a compreensão da família, passando pela propriedade privada e por fim a formação do Estado, que teve desde seus primeiros esboços a função de preservar e proteger a propriedade privada. Mais ao final do livro, que é escrito nessa sequência expressa no título (a origem da família, da propriedade privada e do Estado), Engels caracteriza o Estado e apresenta de forma resumida a razão de sua criação e adoção como forma de organização da sociedade. Para Engels (2010),

⁴⁵ “Portanto, o Estado não tem existido eternamente. Houve sociedades que se organizaram sem ele, não tiveram a menor noção do Estado ou de seu poder. Ao chegar a certa fase de desenvolvimento econômico, que estava necessariamente ligada à divisão da sociedade em classes, essa divisão tornou o Estado uma necessidade” (ENGELS, 2010, p. 218).

O Estado não é pois, de modo algum, um poder que se impõe à sociedade de fora para dentro; tampouco é “a realidade da ideia moral”, nem “a imagem e a realidade da razão”, como afirma Hegel. É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da “ordem”. Esse poder nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado (p. 213).

A forma em que Engels (2010) organiza seu texto pode ter relações com um tipo de preocupação rechaçada por Poulantzas (2000). Para Poulantzas (2000) os autores que têm como objetivo identificar a origem do Estado podem ser denominados de tributários da problemática historicista da causalidade linear. Poulantzas faz uma discussão em que os temas principais são a teoria do Estado e das lutas sociais, pautado numa análise da sociedade dividida em classes e defende que é preciso romper com a corrente positivista-empirista, a visão historicista que se preocupa com as “origens”. Não que a visão historicista deva ser abandonada totalmente, mas que não se devem pautar todas as análises tendo como fio condutor essa visão, uma vez que ela pode levar o pesquisador a cometer enganos⁴⁶. Estas críticas são feitas por Poulantzas se direcionam, sobretudo, para os estudos que buscam compreender a divisão e a luta de classes e suas relações com o Estado, para o autor “onde existe divisão de classes há, portanto, luta e poder de classe, existe o Estado, o poder político institucionalizado (p. 37)”. Nesse sentido que

O Estado baliza desde então o campo de lutas, aí incluídas as relações de produções; organiza o mercado e as relações de propriedade; institui o domínio político e instaura a classe politicamente dominante; marca e codifica todas as formas de divisão social do trabalho, todo o real no

⁴⁶ Poulantzas (2000) apresenta uma justificativa de preocupação positivista-empirista que pode ser prejudicial à compreensão de uma problemática. Para o autor, “porém, para circunscrever exatamente o papel constitutivo do Estado nas relações de produção e nas lutas de classes, portanto nas relações de poder, é preciso separar essa questão de seu conceito histórico, de uma vez para sempre, da questão da origem cronológica e da gênese (quem nasceu primeiro, o ovo ou a galinha, o Estado ou a luta de classes/relações de produção); é preciso romper radicalmente com a corrente positivista-empirista, visão historicista, até no seio do marxismo” (p. 37). É necessário mencionar que Poulantzas (2000) não cita Engels ao fazer essa crítica, na verdade, para o autor a preocupação de identificar quando exatamente o Estado “nasceu” é que não deveria ser tão importante. Engels tem essa preocupação em sua obra.

quadro referencial de uma sociedade dividida em classes (POULANTZAS, 2000, p. 37).

Em suma, para Poulantzas não há uma história da luta em que em um dado momento o Estado seja resultado da luta de classes, essa história é inimaginável sem Estado (POULANTZAS, 2000).

O objetivo não é analisar minuciosamente as metodologias utilizadas por Engels e Poulantzas em suas pesquisas, porém o que é válido registrar, em relação à obra de Engels é a demonstração de como o Estado foi sendo constituído de forma gradativa nas três civilizações citadas: romana, grega e germana. Os períodos em que esses eventos ocorreram também são importantes de serem apreendidos.

Em relação ao Estado romano, Engels (2010) afirma que houve a supressão da ordem social baseada nos vínculos de sangue, que foi substituída por uma nova constituição, “uma autêntica constituição de Estado, baseada na divisão territorial e nas diferenças de riquezas” (p. 164).

Já em relação à formação do Estado germano, Engels afirma que,

Em geral, pois, as tribos alemãs reunidas em povos têm a mesma constituição dos gregos da época heroica e dos romanos do tempo dito dos reis: assembleias do povo, conselho dos chefes de gens e comandantes militares; estes ambicionando, já, chegar a um poder efetivamente real. Tal foi a constituição mais perfeita que a gens pôde produzir; era a organização típica da fase superior da barbárie. Na ocasião em que a sociedade ultrapassou os limites para os quais essa constituição era eficaz e suficiente, o regime gentílico se acabou. E, destruindo-se este, o Estado ocupou seu lugar (ENGELS, 2010, p. 183).

Para finalizar sobre as três principais formas de origem do Estado Clássico, Engels apresenta sua análise da formação do Estado grego que para ele é a forma mais pura e clássica, e afirma que o Estado nasceu na Grécia em razão dos antagonismos de classe. Engels (2010) apresenta um resumo do contexto de formação do Estado em Atenas, Roma e entre os germanos,

Atenas apresenta a forma que podemos considerar mais pura, mas clássica: ali, o Estado nasceu direta e fundamentalmente dos antagonismos de classe que se desenvolviam no seio da sociedade gentílica. Em Roma, a sociedade gentílica se converteu numa aristocracia

fechada, em meio a uma plebe numerosa e mantida à parte, sem direitos, mas com deveres; a vitória da plebe destruiu a antiga constituição das gens, e sobre os escombros instituiu o Estado, onde não tardaram a se confundir a aristocracia gentílica e a plebe. Entre os germanos, por fim, vencedores do império romano, o Estado surgiu em função direta da conquista de vastos territórios estrangeiros que o regime gentílico era impotente para dominar. Como, porém, a essa conquista não correspondia uma luta séria com a antiga população, nem com uma divisão de trabalho mais avançada; como o grau de desenvolvimento econômico de vencidos e vencedores era quase o mesmo [...] (ENGELS, 2010, p. 213).

O delineamento da formação dessas três principais formas de Estado clássico contribui para se compreender com mais clareza o papel e as funções exercidos por esta forma de organização social na atualidade. O Estado parece ter se constituído também em razão da necessidade de administrar e manter sob seu domínio vastos territórios que o regime gentílico apresentava limitações para gerir.

Feita essa análise sobre as origens do Estado na perspectiva de Engels (2010) partir-se-á para a compreensão da formação do Estado Nacional. As bases do Estado Nacional foram solidificadas em 1648 na Paz e com os tratados de Vestfália que compreende uma série de tratados que reconheceram a legitimidade dos Estados Nacionais, uma vez que a soberania e o Estado Nação se tornaram princípios fundamentais do moderno sistema internacional.

Com o declínio do império romano a Europa inicia e expande o modo de produção feudal, marcado pelas relações de suserania e vassalagem, predominando, assim, o poder local dos senhores em seus feudos.

A formação dos Estados Nacionais decorre da crise do modo de produção feudal. Essa forma de Estado emerge a partir do final da Baixa Idade Média e se constitui como forma de poder intermediária entre o poder local da nobreza feudal e os poderes universais representados pelo Papa e pelo Imperador. A organização social desse período caminha para essa forma de poder em razão de lutas políticas da aristocracia feudal na busca por assegurar a continuidade da extração da renda da terra (BARBOSA, 2002).

Há fortalecimento do Estado feudal com o crescimento e dinamização das cidades, uma vez que se concentram nas cidades comerciais e administrativas atividades mercantis, manufatureiras e bancárias, ou seja, há uma intensificação da divisão do trabalho. Para a aristocracia feudal é uma oportunidade de expandir suas rendas, tanto pela ampliação dos mercados quanto pela ampliação das atividades que são suscetíveis a tributação. As formas

de extração de renda aumentam para a forma em dinheiro ao invés de produto da produção, assim há maior controle territorial de áreas maiores. Desta forma, há expansão dos aparatos fiscais, militares e administrativos do Estado⁴⁷. O fortalecimento da burguesia mercantil e a mudança nas formas de cobrança de obrigações, cada vez mais transformadas em rendas monetizadas que serviam para coerção de caráter político e econômico do campesinato concorrem para a transformação da sociedade e da natureza do Estado. Nesse período uma função do Estado que emergiu com as revoluções industriais e o fortalecimento do capitalismo ainda não era traço marcante como atribuição do Estado; trata-se da organização e construção de infraestruturas de transportes. Essa função passou a ser muito mais forte a partir do desenvolvimento dos transportes terrestres, sendo como principais expressões as ferrovias e rodovias.

Nesse processo a natureza do Estado vai se modificando, há um desprendimento do Estado do poder despótico de grupos dominantes. Segundo Santos Junior (2007),

Com a modernidade, a autonomia do Estado desprende-se dos aspectos subjetivos das elites, pois concomitantemente à consolidação do Estado moderno, uma rede de instituições se desenvolveu, limitando e influenciando o conjunto dos atores não-estatais (indivíduos, classes sociais, sociedade ou firma comercial do capital privado, etc.). Instituiu-se uma estrutura básica de caráter contínuo, identificável pelo valor de seus códigos de conduta, alguns deles expressos em leis (p. 34).

Os mecanismos de penetração do Estado nas organizações sociais aumentam e o Estado passa a ter maior controle da produção e circulação, além de influenciar as normas morais, por meio de suas instituições e conjunto de leis. Nesse sentido, para Mann apud Santos Junior (2007) ao refletir sobre a origem do poder autônomo do Estado, afirma que é resultante de três estágios sendo “[...] o primeiro relativo à necessidade do Estado, o segundo, à sua multiplicidade de funções e, por fim, à centralidade territorializada” (p. 54).

O primeiro, que é relativo às necessidades do Estado, “[...] relaciona-se à necessidade das sociedades complexas de um *centro autoritário* com poder para fixar

⁴⁷ Para Santos Junior (2007, p. 32) “a lei e as instituições legais passaram, então, a fazer parte das funções internas do Estado, com o corpo de magistrados assumindo o papel de colaborador direto do governante. Estavam, assim, consolidando-se as condições para a formação de uma estrutura jurídico-política isenta e cumpridora da lei, sem a discriminação dos indivíduos por sua origem social – ao contrário da sociedade feudal que, por ser estamental, definia, pelo nascimento, o lugar de cada indivíduo na hierarquia social”. Para Machado (2000, p. 15) “o Estado moderno pluriétnico, na fase das monarquias geográficas, decorreu de grande crise do sistema feudal. Personalizado no rei, o Estado erige-se em polo centralizador do poder com a função precípua de integração e unificação política e territorial. Adquire pelo menos três atribuições essenciais: a fiscal, a judiciária e a militar”.

normas, porquanto a maioria dos agrupamentos sociais reclama um ente com poderes para impor regras, especificamente àquelas voltadas para a proteção da vida e da propriedade” (SANTOS JUNIOR, 2007, p. 55). O segundo estágio, que se refere à *multiplicidade de funções* exercidas pelo Estado, está relacionado à manutenção da ordem interna, que inclui a defesa ou agressão militar, manutenção e ampliação das infraestruturas de comunicação e a redistribuição econômica. Nesse período o Estado passa a ter papel mais contundente em relação ao controle da circulação, e assim, também das infraestruturas.

O Estado, na atualidade, pode ser compreendido resumidamente como uma forma de organização da sociedade e da produção e detém de modo “consentido” pela população o exercício de poder político. Nessa direção, Mann apud Santos Junior (2007) assinala que

O Estado não é apenas um grupo ampliado de poder autoritário, mas uma instituição soberana que enquadra, sistematicamente, os atores não estatais. Assim, o fenômeno social que possibilita ao Estado governar a si e aos atores, por meio de instituições peculiares, está relacionado ao terceiro estágio: a *centralidade territorial* (p. 57).

Passando desse período de formação mais remoto, se fará um salto para os antecedentes do modelo atual de Estado, para isso se fará considerações a partir dos séculos XVII e XVIII. Esse salto pode ser feito, uma vez que, de acordo com Rousseau (2002) e Carnoy (1994) “durante um longo período da história a lei divina definiu as relações entre os indivíduos, inclusive quem os governava e como eles deveriam ser governados”. Nos séculos XVI e XVII ocorreram mudanças drásticas e, por causa dessas mudanças, foi possível o desenvolvimento de novas formas de governo (CARNOY, 1994, p. 21).

É por volta do final do século XVII que aparece a redefinição do estado de natureza (condição natural do homem) e a formulação sistemática final dos direitos individuais, substituindo a lei divina como fundamento das hierarquias políticas. Nesse período, escritores clássicos como Hobbes e Locke desenvolveram suas ideias nos estertores da Inglaterra. À filosofia moralista e os preceitos religiosos não mais se poderia ser confiada à repressão das paixões destrutivas dos homens, assim gradualmente a coerção e a repressão, como principais meios de limitação das paixões, foram substituídas por um Estado e uma sociedade que controlavam essas paixões em vez de reprimi-las. Foi nesse contexto que surgiu a teoria do Estado liberal, baseada nos direitos individuais e na ação do Estado de

acordo com o “bem comum” (CARNOY, 1994). Esse Estado liberal é mais próximo do que se configura como Estado atualmente.

Assim, “a nova filosofia política que apareceu nos calcanhares dessa grande ruptura, centrada no indivíduo colocada acima dos direitos divinos legitimou, dessa forma, novas bases de poder, novas relações entre os seres humanos e a própria essência humana” (CARNOY, 1994, p. 21). Dois filósofos se destacam nessa teorização do Estado, John Locke (1632-1704) e Rousseau (1712-1778), e é principalmente a partir das reflexões desses dois pensadores que se baseia a concepção de Estado moderno vigente inclusive no início do século XXI. Uma diferença fundamental entre Locke e Rousseau reside na leitura de cada um sobre a formação da sociedade civil. Para o primeiro a posse da propriedade concomitante a formação da sociedade civil era o caminho para uma sociedade justa e equitativa e era a sua base. Rousseau tinha uma concepção contrária, para ele esses fatos foram a origem do mal e da desigualdade (CARNOY, 1994).

Nesse sentido, segundo Carnoy (1994, p. 32-33),

Rousseau, portanto, viu o Estado de sua época como criação do rico para assegurar sua posição como classe dominante, um Estado apresentado como benéfico a todos, mas destinado a preservar a desigualdade. Ele sustentou que era impossível separar a desigualdade social da desigualdade política, mas ao mesmo tempo acreditou que os homens *queriam* ser livres e iguais [...].

Assim, o Estado no século XVIII já tinha conotação em determinados aspectos diferente da vigente para os Estados gregos, germanos e romanos. Já não era oriundo de consenso da sociedade e assumiu roupagem que favorecia o “rico para assegurar sua posição como classe dominante”. Em troca os outros homens recebiam como promessa “liberdade e segurança” caso convivessem dentro da ordem estabelecida por esse Estado.

Para finalizar, nessa caracterização das concepções de Estado desde seus primeiros esboços resta apresentar uma contribuição sobre sua teorização, deixadas por Locke e Rousseau, num ponto que “[...] concordam que, embora a vontade geral trate as pessoas de forma equitativa, nem todos os cidadãos são iguais: a lei considera os cidadãos como um corpo e suas ações em tese (nunca um homem ou um indivíduo ou uma ação particular), mas pode haver também classes de cidadãos [...]” definidas pelo Estado (CARNOY, 1994, p. 33-34). Vale salientar que um dos autores sobre a teoria do Estado que mais se aprofundou nas relações entre Estado e classes sociais foi Poulantzas.

A concepção do Estado liberal contou com as contribuições de Adam Smith (1723 - 1790) e Jeremy Bentham (1748 - 1832). Segundo essa noção de Estado liberal (burguês) [...] “era de todo necessário para proporcionar igualdade e segurança ao sistema de propriedade ilimitada e à empresa capitalista” (CARNOY, 1994, p. 44). Assim, para Bentham, o Estado não é necessário para garantir a subsistência ou a abundância, a própria organização produtiva do MCP garante isso, mas “[...] é a segurança da propriedade que se torna a mais importante função da lei (o Estado)” (p. 45).

Bentham e John Stuart Mill (1806 - 1873) a partir de suas teorizações sobre o Estado liberal refletiram sobre a forma de constituição do corpo gestor desse Estado. Mill não acreditava que se deveria conceder o mesmo peso eleitoral a cada membro da sociedade, pois não acreditava na capacidade da massa trabalhadora de usar ajuizadamente seu poder político (CARNOY, 1994). Desta forma,

[...] a visão liberal do Estado burguês era uma democracia representativa, com o poder residindo em um pequeno grupo de cidadãos, devido, em grande parte, a uma distribuição pré-capitalista anterior da propriedade. O Estado ideal era aquele no qual o poder político era estendido a um grupo amplo, deixando que o mercado livre cuidasse da distribuição da riqueza e da renda. [...] Com Bentham e James Mill houve a primeira separação formal entre a organização do Estado, como democracia política, e a organização da economia, como produção capitalista desigual e baseada nas classes sociais (CARNOY, 1994, p. 47).

Com essa aproximação do período histórico do século XX a concepção de Estado democrático apresentada por Schumpeter é bastante próxima da forma de configuração do Estado no século XXI. Para esse autor,

Para que esse tipo de Estado (o modelo democrático) seja um "sucesso", certas condições têm de ser preenchidas: (1) o material humano da política deve ser de qualidade suficientemente elevada; (2) o âmbito efetivo das decisões políticas não deve ser muito ampliado, isto é, muitas decisões devem ser tomadas por especialistas, competentes fora da legislatura; (3) o governo democrático deve dirigir uma dedicada burocracia, que deve ser um poder por si só; (4) os eleitores e legisladores devem ser moralmente invulneráveis à corrupção e devem exibir autocontrole na sua crítica ao governo; e (5) a competição pela liderança exige uma grande capacidade de tolerância pela diferença de opinião (CARNOY, 1994, p. 51).

Para prosseguir sobre essa caracterização dos princípios da formação do Estado até a concepção atual de Estado democrático é fundamental atentar para a análise e teorização

de Estado de Nicos Poulantzas (1971, 2000) em razão de esse autor ter incorporado em suas reflexões o papel das classes sociais e de suas lutas na constituição e no avanço do Estado democrático tal qual se tem hoje. Poulantzas mostra que há luta de classes na constituição e escolha dos gestores, porém, apesar de as classes dominantes ocuparem os cargos que concentram mais poder de decisão política e econômica, a forma em que o Estado está organizado requer que eles ajam em nome do bem-comum e sejam submetidos a cada período⁴⁸ por novas eleições.

Outro autor que analisa o Estado nos seus moldes atuais é Dicken (2010). Esse autor diferencia Estado de Estado nação, primeiro caracterizando Estado e Nação e depois mostra que o Estado Nação se refere a uma organização em que há o encontro entre os dois entes. Para Dicken (2010, p. 197) “um Estado é uma parte do espaço geográfico no qual a população residente é organizada (ou seja, governada) por uma estrutura de autoridade. Os Estados têm soberania reconhecida externamente sobre seu território”.

Já uma nação se refere a

[...] ‘um grupo razoavelmente grande de pessoas com uma cultura comum, compartilhando um ou mais aspectos culturais, como religião, idioma, instituições políticas, valores e constituição histórica. As pessoas tendem a se identificar umas com as outras, a sentirem-se mais próximas umas das outras do que pessoas de fora, e a acreditarem que são um grupo. Elas são claramente distinguíveis de outras pessoas que não compartilham sua cultura’. Uma nação é uma comunidade imaginada. Observe que enquanto o Estado tem um território definido e reconhecido, o mesmo não acontece com uma nação (DICKEN, 2010, p. 197).

A conjunção entre Estado e Nação se combina e o seu significado é que “[...] um Estado Nação é uma nação com um Estado envolvendo-a. Ou seja, é uma nação com um Estado próprio, um Estado em que não existem grupos importantes que não façam parte da nação” (DICKEN, 2010, p. 197).

No século XXI há várias diferenças entre as naturezas dos Estados pelo mundo. Essas diferenças ocorrem desde em relação às dimensões territoriais até as influências culturais e históricas das respectivas nações. A maioria dos países nessa segunda década do século XXI tem como modo de produção dominante o capitalismo. Dicken (2010) compreende que há variedades de capitalismo. Três desses tipos são muito importantes:

⁴⁸ O período de eleições varia em cada país, no Brasil são realizadas a cada quatro anos.

capitalismo de mercado neoliberal, capitalismo de mercado social e capitalismo de desenvolvimento.

Nessa perspectiva de Dicken (2010), é possível afirmar que o Brasil de meados da década de 1990 é caracterizado como um capitalismo de mercado neoliberal. Para Dicken (2010, p. 201),

No *capitalismo de mercado neoliberal* são utilizados os mecanismos do mercado para regular todos ou a maioria dos aspectos da economia; o individualismo é uma característica dominante; as metas empresariais de curto prazo costumam ser predominantes; e o Estado não tenta planejar manifestamente a economia de modo estratégico. A filosofia dominante é o ‘valor do acionista’ – facilitando retornos máximos para os detentores de capital.

Os governos de Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso foram marcados pelo início e aprofundamento da política tendo como pano de fundo essas características do *capitalismo de mercado neoliberal*. Há algumas empresas estatais que possuem quase metade de seu patrimônio sob a forma de ações negociadas nas Bolsas de Valores, como é o caso da Petrobras⁴⁹. Há uma tendência a tornar essas empresas com muitas semelhanças com as similares que são privadas, as terceirizações ocorridas em empresas públicas demonstram esse fato. Neste sentido, essas empresas públicas vão perdendo ao longo do tempo suas capacidades de contribuir para diminuição das desigualdades regionais. Há muitas cidades pequenas que já não possuem nenhuma agência bancária de bancos públicos como a Caixa Econômica Federal ou o Banco do Brasil. Um outro serviço de interesse público que na maioria das cidades brasileiras é oferecido pelo setor privado é o de transporte coletivo urbano. E em relação a esse setor interessa fazer um questionamento: em qual cidade brasileira esse serviço apresenta eficiência e satisfação aos usuários? Provavelmente em pouquíssimas, Curitiba talvez seja uma das poucas referências de cidades brasileiras que possuem transporte coletivo urbano eficiente (MIRANDA, 2010).

Com os governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, apesar da adoção de vários programas sociais (Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, Luz Para Todos), inversões em infraestruturas (como exemplo, o Programa de Aceleração do Crescimento e o PIL), porém com prosseguimento de privatizações e concessões, o Brasil seguiu, em

⁴⁹ Um outro exemplo, porém na esfera das de poder das unidades federativas é o caso da SABESP, no Estado de São Paulo.

linhas gerais, nos moldes do capitalismo de mercado neoliberal. A orientação mais alinhada à concepção de Dicken (2010) do capitalismo de desenvolvimento em que há estratégia industrial explícita não é constatada no Brasil, uma vez que o país segue priorizando a exportação das *commodities*. De acordo com Dicken (2010, p. 201), “no capitalismo de desenvolvimento, o Estado desempenha um papel muito mais fundamental (embora nem sempre em termos de propriedade pública de bens de produção). O Estado define metas sociais e econômicas consideráveis dentro de uma estratégia industrial explícita”.

Em suma, essa análise da trajetória do conceito de Estado e suas variações, como a de Estado Nação, mostrou que o Estado é um campo de disputas em que diferentes intencionalidades estão em jogo. Aqui vale lembrar Mandel (1985), ao afirmar que o Estado possui três papéis principais, sendo um deles “reprimir qualquer ameaça das classes dominadas ou de frações particulares das classes dominantes ao modo de produção corrente através do Exército, da polícia, do sistema judiciário e penitenciário”. Ou seja, o Estado se configura como um campo de disputas em que há o objetivo de manter o mínimo de sujeitos com intencionalidades conflitantes, assim, o acesso dos dominados é bastante controlado para que não interfiram nas disputas pelo poder. A atuação truculenta das polícias militares e federal em manifestações, protestos e greves no Brasil mostra claramente essa assertiva de Mandel (1985).

A sucessão governamental a cada quatro ou oito anos, em razão da possibilidade de reeleição, pode contribuir para que o poder do Estado seja mais forte e protegido do que os dos grupos que o controlam a cada gestão governamental. Embora esse poder possa ser minado de forma drástica, como ocorreu durante a era FHC, em que importantes setores estratégicos foram entregues ao controle privado externo, como ocorreu com as antigas empresas públicas Vale do Rio Doce e Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) (BIONDI, 2003; MINAYO, 2004). Além do sistema de telecomunicações que foi entregue ao capital privado, para exemplificar, no caso das quatro maiores empresas no setor de telefonia móvel, apenas a empresa Oi tem maior participação de capital nacional.

O objetivo nessa caracterização da trajetória do conceito de Estado foi de compreender a forma em que foi adquirindo funcionalidades e tomando maior vulto, como passou a controlar as finanças, a proteger a propriedade privada e a organizar a produção e a circulação. De forma implícita podemos perceber como o território e em consequência, as infraestruturas foram se tornando mais importantes para o Estado.

Após essa caracterização do tipo de Estado e de capitalismo do Brasil atual será feita uma caracterização do Estado brasileiro ao longo do século XX na próxima seção. A análise seguinte mostra que o Estado no Brasil passou por período de robustecimento com o objetivo de organizar o país para a industrialização e se tornar, definitivamente, capitalista.

2.2 Análise do papel do Estado brasileiro no século XX: planos e programas de desenvolvimento e a relação entre as infraestruturas e a industrialização

[...] a centralização política do pós-30 processa-se com a edificação de um aparelho burocrático-administrativo de intervenção, regulação e controle, que organiza em bases novas o ‘interesse geral’ e a dominação social. Corporificando na sua própria ossatura burocrático-administrativa a diversificação e a desigualdade social, a ação estatal se faz de modo finalístico, particularizado, como atividade concreta e material, dirigida aos interesses concretos e nus, na sua capacidade econômica e normativa. Sob essa forma, a referência abstrato jurídico da soberania – o povo constituído como corpo político da nação – adquire um novo modo de expressão na estrutura organizacional do Estado. Amplia-se o grau de generalidade da ação, que afeta todos os interesses por meio de sua máquina burocrática de regulação e controle, mas os contempla assumindo-os na sua natureza concreta, particular e desigual.

Sonia Draibe (2004, p. 55).

O Estado no Brasil, após a independência começou a se fortalecer ainda no período regencial, porém isso ocorreu sem alterações nas formas dos mecanismos de poder, ou seja, com a manutenção do poder nas mãos das elites oligárquicas. De acordo com Brandão (2007),

Ao emancipar-se, em 1822, o país necessitou articular sua frágil unidade. Assim, a formação do Estado nacional deveria manifestar-se também como controle – com algum grau de centralização, soberania e repressão – sobre seus diversos espaços regionais. Sem rupturas, é constituído o Estado nacional, que articulará as elites oligárquicas regionais e, após as fraturas no período regencial, criam-se mecanismos de garantia da unidade nacional (p. 99).

Nesse período uma das motivações da consolidação do Estado Nacional era a manutenção de sua unidade político territorial⁵⁰. No entanto, o século XX é que mais interessa à problemática dessa pesquisa, porém se fará uma caracterização da economia brasileira e de sua formação econômico-social considerando os principais acontecimentos políticos. As principais transformações do Estado no Brasil com maior relacionamento com o desenvolvimento industrial se deram a partir de 1930 com a subida ao poder de Getúlio Vargas. A crise de 1929 marcou definitivamente a “modernização” do organismo que congrega o poder político e econômico que é denominado Estado. Esse fortalecimento do Estado no Brasil ocorreu concomitante ao crescimento da industrialização e da constituição, de fato, de um Estado capitalista no Brasil, conforme Mello (1982).

O processo de industrialização brasileiro não deve ser confundido com a presença de indústrias na colônia e mesmo no início da república, uma vez que existiam indústrias, mas não se tem um processo de industrialização, propriamente dito. Esse processo teve maior impulso com o advento da Primeira Guerra Mundial e com a vinda de imigrantes para o Brasil, principalmente de italianos que vieram e se instalaram nas cidades, diferindo dos imigrantes que vieram para o trabalho nas fazendas de café (SILVA, 1976).

O Estado brasileiro cresceu no século XX principalmente na era Vargas, o governo de Juscelino Kubitschek e durante a Ditadura Militar⁵¹. Esses três períodos se caracterizaram por crescimento do Estado em razão de maior centralização de poder em suas mãos (principalmente em sua esfera federal⁵²), mas também em razão de maior

⁵⁰ “A preocupação recorrente com a unidade e integridade de um território continental e insular requeria que se promovessem a conquista e a interiorização, construindo as vias de penetração necessárias ao rompimento da fragmentação e do isolacionismo da nascente da nação. Era fundamental construir a soldagem de interesses específicos e dispersos” (BRANDÃO, 2007, p. 99).

⁵¹ Em relação ao período 1930-1960 Draibe (2004) compreende que o Estado “[...] vai adquirindo expressões autônomas através da armação do seu próprio organismo burocrático-administrativo e o funcionamento das instituições. A autonomia do Estado, neste sentido, adquiriu expressão material na medida em que cresceu, por meio de seus órgãos, sua capacidade regulatória e intervencionista” (p. 35).

⁵² Esse aumento do poder do Estado também ocorreu na arrecadação de impostos e tributos. De acordo com Draibe (2004) “À medida que avançava a expansão do aparelho estatal – não apenas do ponto de vista

controle social. O primeiro governo de Getúlio Vargas foi viabilizado após a crise mundial provocada pela quebra dos banqueiros de *Wall Street* em Nova York, Estados Unidos. Houve o declínio da primazia de privilégios ostentados pela aristocracia cafeeira que dominavam a política no Brasil e sempre recorria ao Estado para o alívio das crises provocadas pelo setor cafeeiro ou que atingiam esse setor.

Nesse período da era Vargas (1930-1945) há também a intensificação do processo de industrialização no país em razão de incentivos promovidos pelo governo, como exemplo, a criação de indústrias de base, entre as quais, a CSN, e o Plano Geral Nacional de Viação que foi criado em 1934⁵³. Mas foi a partir da segunda metade do século XX que houve, de fato, a organização das condições para a consolidação do processo de industrialização, chamado de substituição de importações (TAVARES, 1973)⁵⁴ e o aumento desenfreado da urbanização.

O segundo governo de Vargas, ocorrido no início da década de 1950 avançou na modernização do Estado, sobretudo com a criação de instituições com capacidade de coordenação, entre as quais o BNDE. Com a criação do BNDE no governo de Vargas houve inovação na aptidão para obter recursos para financiar projetos e “apontava rumo à diversificação industrial”⁵⁵ (TAVARES et al., 2010, p. 45).

econômico, como também do social e do repressivo, visto que se acentuavam as características intervencionistas e regulatórias – recolocava-se a necessidade do alargamento das bases fiscais do Estado” (p. 103).

⁵³ “O Plano Geral Nacional de Viação de 1934, criado no Governo Getúlio Vargas (1930-1937), foi o primeiro projeto nacional para os transportes aprovado oficialmente, apesar de ainda ter uma grande influência dos anteriores. Era de natureza multimodal, mas a prioridade conferida pelo governo à modalidade rodoviária já começava, desde então, a se revelar” (MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, 2013).

⁵⁴ Há que se ter cautela ao se compreender o processo de industrialização brasileira no século XX denominado por vários autores como de substituição de importações. Na verdade, essa foi uma denominação dada ao processo de industrialização brasileira do século XX, uma vez que a substituição de importações era um objetivo desse processo, mas não que foi apenas isso. De fato houve a substituição de produtos que eram importados e que passaram a ser fabricados em território nacional, porém é necessário destacar que houve também um aumento muito grande do consumo, portanto da demanda, de produtos industrializados nesse período, principalmente pós 1950 pelo aumento vertiginoso da urbanização. Inúmeros brasileiros passaram a consumir produtos industrializados pelo fato de mudarem seus modos de vida ao se deslocarem definitivamente do campo para a cidade. Em suma, além da substituição de importações houve um aumento do número de consumidores e, portanto, da demanda por vários produtos, assim a industrialização brasileira foi impulsionada também de forma rápida no período que coincide com os chamados “25 anos gloriosos”.

⁵⁵ “Sem dúvida, foram cruciais para o crescimento e o desenvolvimento da capacidade de coordenação, elaboração e execução de projetos setoriais do BNDE as atribuições decorrentes da execução do Plano de Metas. Nesse sentido, é possível afirmar que Banco e Plano estão estreitamente relacionados” (TAVARES et al., 2010).

No governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960) houve maciço investimento estatal em infraestruturas e na indústria pesada. O papel do Estado nesse período é apresentado por Tavares et al. (2010) da seguinte forma,

A ação estatal estimulou a iniciativa privada nacional e estrangeira a fim de investir no crescimento, independentemente do contexto internacional e das restrições do balanço de pagamentos brasileiro. Essa política elevou a participação do Estado na economia, adotou uma postura mais favorável ao capital estrangeiro e ampliou a participação do capital privado nacional na geração do excedente econômico (p. 46).

Esta maior intervenção do Estado na economia foi sistematizada com a elaboração do Plano de Metas. Esse plano consistia em 30 metas que deveriam ser cumpridas em cinco anos, ou, caso não fossem deveriam se estender aos governos seguintes, o que acabou acontecendo (TAVARES et al., 2010). Uma das maiores preocupações do Estado, presente no Plano de Metas, era a construção de infraestruturas necessárias à integração do sistema industrial. Os setores principais a serem ampliados eram os de energia, transportes, indústrias de base, alimentação e educação. Para cada um desses setores havia várias metas, e essas foram definidas da seguinte forma: “O setor de energia tinha cinco metas; o de transportes, sete; de alimentação, seis; de indústrias de base, onze metas; e de educação, apenas uma. Além destas, havia ainda a chamada meta-síntese, a construção de Brasília” (TAVARES et al., 2010, p. 47).

No que se refere ao setor de transportes rodoviários “o Plano de Metas previa a construção e pavimentação das rodovias com recursos do recém-criado Fundo Nacional de Pavimentação⁵⁶” (TAVARES et al., 2010, p. 56). No Plano de Metas o setor rodoviário não era considerado prioritário, a ênfase era maior no reaparelhamento e na racionalização administrativa do setor ferroviário. O financiamento para o setor rodoviário seria totalmente oriundo de fontes públicas, não havendo, portanto a participação da iniciativa privada, diferentemente de outros setores do Plano que contariam com recursos apenas do setor privado, como é o caso de fertilizantes e mecanização agrícola (TAVARES et al., 2010).

Um aspecto crucial para o desenvolvimento industrial brasileiro e para a constituição de seu capitalismo tardio, conforme Mello (1982), foi no período de governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) e viabilizado pelo Plano de Metas a “aceitação”

⁵⁶ O Fundo Nacional de Pavimentação foi criado por meio da Lei n. 2.698, de 27 de dezembro de 1955 e regulamentado pelo Decreto n. 38.964 que estabelecia as normas de arrecadação e emprego desses recursos (TAVARES et al., 2010).

definitiva da participação de grandes empresas estrangeiras como agentes da estratégia de desenvolvimento para o país (TAVARES et al., 2010).

Um dos principais mecanismos de facilitar o cumprimento das metas do plano foi a Instrução nº 113⁵⁷ da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC)⁵⁸, que permitiu que os investimentos do setor privado obtivessem incentivo de políticas cambiais tanto pela adoção de taxas múltiplas de câmbio quanto pela Instrução número 113 da SUMOC. Outras funções da Instrução número 113 foi viabilizar a importação de bens de produção e serviços sem cobertura cambial, foi também um dos principais mecanismos de atração de capital estrangeiro para o Brasil e também uma forma de diminuir a burocracia para a entrada de capital externo (TAVARES et al., 2010).

A relação entre Estado e industrialização no período de 1930 a 1960 foi investigada por Draibe (2004)⁵⁹. As características da dinâmica da industrialização brasileira no período entre 1930 e 1961 implicaram em duas fases específicas. A primeira que abrange o período entre 1933 e 1955 pode ser compreendida como de “industrialização restringida”. Essa denominação é feita devido ao fato de que, se por um lado, essa fase se assentou em movimento endógeno de acumulação em que houve reprodução conjunta da força de trabalho e parte crescente do capital constante industrial, por outro lado, essa industrialização foi restringida pela insuficiência das bases técnicas e financeiras para a implantação rápida da indústria de bens de produção, ou seja, não havia ainda condições de autodeterminação do desenvolvimento industrial (DRAIBE, 2004).

⁵⁷ “A Instrução nº 113 [...] autorizava a Carteira de Comércio Exterior (Cacex) a emitir licenças de importação de equipamentos sem cobertura cambial, sob a forma de investimento direto estrangeiro. Dada a restrição externa, ela pretendia favorecer o aumento da importação de bens de capital sem desequilibrar demais o balanço de pagamentos, e promovendo, dessa forma, a modernização rápida da indústria nacional. Esse dispositivo legal, posteriormente incorporado à Lei de Tarifas, em 1957, vigorou até março de 1961, permitindo que o governo gerasse uma nova fonte de recursos. O saldo da conta de ágios e bonificações foi utilizado para financiar uma substancial parcela do gasto público durante o governo Kubitschek” (TAVARES et al., 2010, p. 52).

⁵⁸ Outras funções da Sumoc foram, de acordo com Draibe (2004), “a Sumoc absorveu parte das funções das Carteiras de Câmbio e Redescoto do Banco do Brasil e da sua Caixa de Mobilização e Fiscalização Bancária. Entre outras funções, cabia-lhe requerer emissões de papel-moeda para o tesouro; controlar e receber com exclusividade depósitos dos bancos, pelo Banco do Brasil; delimitar taxas de juros dos bancos; fixar as taxas de redescoto e juros de empréstimos aos bancos comerciais; autorizar a compra e venda de ouro e cambiais; orientar a política cambial etc.” (p. 78).

⁵⁹ De acordo com Draibe (2004) seu objetivo foi “[...] examinar, no período de 1930 a 1960, alguns aspectos da formação das estruturas capitalistas do Estado, buscando apreender as relações entre este movimento e as alternativas político-econômicas de consolidação de uma economia fundada no trabalho assalariado e na acumulação industrial” (p. 18).

A segunda fase, compreendida entre 1956 e 1961, caracterizou-se por um bloco de investimentos complementares que permitiram uma repentina transformação na estrutura do sistema produtivo (DRAIBE, 2004).

Conforme já afirmamos, nos finais da década de 1950 e no início dos anos 1960 o Estado assumiu maior protagonismo no processo de desenvolvimento do país e apresentava o objetivo de promover um processo de industrialização mais consolidado mesmo que para isso fosse necessário se associar ao capital externo. Para Draibe (2004),

Parece evidente que se imporia uma atuação dominante do Estado no processo industrializante por meio de empresas públicas e o grau superior de coordenação dos planos assegurariam um fluxo ordenado e contínuo de investimentos, o que possibilitaria saltos qualitativos na diversificação e integração do aparelho industrial. Em outras palavras, maior rapidez e racionalidade no processo de industrialização. Fundamentalmente implicaria um nível mais avançado de socialização das forças produtivas (p. 31).

Esse processo de industrialização denominado de “substituição de importações” não ocorreu sem reação dos grupos dominantes que se viram com seus mecanismos de poder reduzidos por motivo de fortalecimento da burguesia industrial, mas principalmente pela iminência de aprovação das reformas de base conduzidas pelo ministro do planejamento, Celso Furtado, durante o mandato do presidente João Goulart. A reação culminou no conhecido golpe de 1964 que destituiu João Goulart do poder e rapidamente foi nomeado o General Castelo Branco para governar o Brasil. Os próximos 21 anos seriam marcados pelo comando nacional a cargo dos militares⁶⁰.

No governo militar houve expansão do aparelho do Estado e de suas instituições e do funcionalismo, incluindo polícia (em ditaduras o uso do poder repressor pelo Estado é potencializado), órgãos responsáveis pela arrecadação de impostos e controle social. O crescimento do Estado também foi caracterizado pelo aumento dos programas de governo preocupados em colocar o Brasil em consonância com os modos de vida dos países “desenvolvidos”, uma vez que a teoria do desenvolvimento em voga nesse período pregava os modelos de desenvolvimento desses países como espelhos aos “subdesenvolvidos” (MORAES, 2006).

⁶⁰ Esse período é coberto de forma detalhada na série composta por quatro obras de Elio Gaspari, sendo os títulos respectivamente: “A ditadura armada”, “A ditadura escancarada”, “A ditadura encurralada” e “A ditadura derrotada”.

Os setores estratégicos receberam muitos incentivos e por isso se desenvolveram significativamente, como exemplo, as infraestruturas de transporte (principalmente a rodoviária), de extração mineral e o setor energético incluindo a energia hidrelétrica e a oriunda do petróleo.

Porém, esse ciclo de crescimento que se iniciou desde o Plano de Metas foi atingido por “uma conjugação de fatores que determinou o esgotamento do padrão de crescimento e o desmonte dos mecanismos articuladores do processo de desenvolvimento” (BRANDÃO, 2007). Além da crise da dívida dos países periféricos, ocorrida devido ao aumento dos juros dos empréstimos externos, houve também a transição política no Brasil, com o fim da ditadura militar e as eleições indiretas para presidente da república seguida pela morte de Tancredo Neves, o então presidente eleito. Esses acontecimentos tiveram influência direta na capacidade de intervenção do Estado na economia e no aparelhamento do território. A ideia das infraestruturas de transportes como “armadura” sobre o território nacional foi abalada pela incapacidade de expansão e manutenção. Essa armadura significava a viabilização de ação do capitalismo nacional e internacional no território na exploração das “potencialidades” nacionais, também favorecia a integração das regiões brasileiras. O Brasil, em 1980, era muito mais fluido do que o Brasil dos anos 1920 e 1930.

Behring (2008) fez uma análise do papel do Estado brasileiro, principalmente a partir da década de 1980, para fundamentar seu argumento de que ocorreu uma contrarreforma do Estado na década de 1990, ao invés do propagado “ajuste estrutural” ou alinhamento do Brasil à mundialização da economia. A autora afirma que,

Durante o período pós-64 houve uma forte expansão do Estado, processo marcado, para além dos elementos sinalizados até aqui, pelo aumento da sua capacidade extrativa (tributação direta e, sobretudo indireta) e pelo crescimento das suas atividades empresariais (Martins, 1985). Toda essa expansão, no entanto, não se realizou em nome de qualquer ideologia estatizante – pelo contrário: foi uma expansão pragmática e circunstancial, realizada em combinação com a apologia da iniciativa privada e em nome do crescimento econômico (para depois dividir...) (p. 145).

Porém, com o fim dos “25 anos gloriosos”, ocorrido na década de 1970, marcado pelo fim do acordo de *Breton Woods* e a crise do petróleo (1973) inicia-se um processo de crise mundial. Na verdade, o fim do acordo de *Breton Woods* e a crise do petróleo foram expressões ou a parte de um *iceberg* muito maior, que era “o fim” do Estado de bem-estar-

social, adotado no pós-guerra nas economias desenvolvidas. Nesse contexto, o terreno estava propício ao crescimento das ideias neoliberais, uma vez que uma das causas apontadas pela crise eram os “custos com o trabalho” arcado pelas empresas e a existência de um Estado “pesado” e assistencialista. O ataque aos direitos trabalhistas era o alvo, conforme se verificou com as sinalizações políticas de Ronald Reagan nos Estados Unidos e de Margareth Thatcher na Inglaterra.

Na América Latina, o Chile foi o primeiro país a adotar a orientação neoliberal, antes mesmo que os Estados Unidos e a Inglaterra, em 1973 após o golpe de estado que derrubou o governo de Salvador Allende (SERRA e SERRA, 1999). Para Klein (2008) o Chile foi como um campo experimental para as ideias de Milton Friedman, o “pai” do neoliberalismo “prático”, ou seja, o que se colocou em prática.

No Brasil, de acordo com Petras (1999), o governo de José Sarney foi o início da era neoliberal no país⁶¹. Para Petras (1999), houve três marés neoliberais na América Latina. A primeira na transição entre as ditaduras militares e os governos democráticos, a segunda iniciou-se no final da década de 1980, e a terceira, que é a mais problemática, no início da década de 1990.

Na década de 1970 o governo ditatorial brasileiro lança as primeiras ideias do que seria na década de 1990 o Programa Nacional de Desestatização (PND)⁶². Essa década de 1970 também é caracterizada pelo auge e pelo declínio do “milagre econômico brasileiro” em que a economia brasileira cresceu em porcentagens superiores aos patamares de crescimento de países desenvolvidos. Com as crises econômicas: mundial e brasileira⁶³, o governo militar é “forçado” a iniciar a abertura política no país. Em 1974, a ditadura militar lança um ambicioso projeto de desenvolvimento, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). O primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) foi lançado em novembro de 1971, porém não teve a repercussão que o II PND viria a ter.

⁶¹ Para Petras (1999, p. 95), além de Sarney no Brasil os governos neoliberais da América Latina “adotaram a retórica do ‘livre-mercado’ e de bem-estar social. A privatização de empresas públicas foi lançada e foram dados os primeiros passos para a realização de grandes leilões de privatização com a participação de empresas estrangeiras”.

⁶² O Programa Nacional de Desestatização “[...] foi instituído com a lei número 8.031, de 12 de abril de 1990, quando a privatização tornou-se parte integrante das reformas econômicas iniciadas pelo Governo” (BNDES, 2002, p. 6).

⁶³ O Brasil na condição de economia periférica e dependente, conforme demonstra a teoria da dependência de Cardoso e Faletto (2000), e que não possuía autonomia na produção de petróleo sofre os efeitos da crise externa, além de pressões internas pelo fim da ditadura, da volta de inúmeros exilados políticos, forçam o governo a iniciar a “abertura”. Essa abertura é caracterizada pela famosa frase de Ernesto Geisel que afirmou que deveria ser “lenta, gradual e segura”.

No I PND já estavam previstos o fortalecimento da indústria nacional e os investimentos em infraestrutura e telecomunicações com vistas a potencializar o desenvolvimento do país. A crise do petróleo em 1973 interrompeu o desenrolar dos objetivos propostos no I PND, razão pela qual o novo presidente, Geisel, reorganizou o PND e lançou sua segunda edição.

O II PND tinha como objetivos imprimir novo rumo ao desenvolvimento brasileiro priorizando aumento da capacidade energética e de produção de insumos básicos e de bens de capital (FONSECA e MONTEIRO, 2007). Diferentemente do modelo anterior que priorizou o fortalecimento da produção de bens de consumo duráveis. Na verdade, o lançamento desse plano caminharía na contramão das tendências para a época, uma vez que era muito recente a quadruplicação do preço do barril de petróleo. Alguns pesquisadores brasileiros fizeram avaliações do II PND. Para Carlos Lessa teve o objetivo de manter a ideologia do “Brasil potência”. Maria da Conceição Tavares afirmou que foi paulatinamente abandonado como ideologia do desenvolvimento (FONSECA e MONTEIRO, 2007). A ideia de grandeza e de potência aparece no título da parte I do II PND que é intitulada “desenvolvimento e grandeza: o Brasil como potência emergente”.

As motivações para o lançamento do ambicioso II PND são desde a volta da corrente militar dos “castelistas” (grupo que seguia a linha ideológica do General Castelo Branco) ou grupo da Sorbonne até a heranças históricas da constituição da sociedade brasileira, como o “neopatrimonialismo”. O neopatrimonialismo se remete ao patrimonialismo estar intrinsecamente associado à expansão do capitalismo brasileiro. Para Aguirre e Saddi (1997) o neopatrimonialismo se refere a um monopólio do poder e dos recursos econômicos e políticos pelo centro⁶⁴. Fonseca e Monteiro (2007) não compartilham totalmente dessa ideia, para os autores essa maior intervenção do Estado na economia foi um traço marcante nos países periféricos que empreenderam processos de substituição de importações.

O II PND foi lançado em um momento histórico de declínio do “milagre econômico”. Além disso, o governo deveria lidar com outra problemática de envergadura,

⁶⁴ “As autoras consideram que o neopatrimonialismo apresenta como característica básica o monopólio crescente do poder e dos recursos políticos e econômicos pelo centro, com consequências em termos de possibilidades de mudanças estruturais, definição da ordem social, promoção de políticas de bem-estar, ação de grupos de interesse e formas de mediação com esses grupos. No caso brasileiro, as crescentes demandas sociais e a incapacidade do Estado neopatrimonialista de atendê-las impelem-no a recorrer a mecanismos de cooptação, agindo sob uma racionalidade substantiva e não formal, como alternativa para evitar as crises por conflito de interesses” (FONSECA e MONTEIRO, 2007, p. 33).

que era a distensão anunciada por Geisel, ou seja, promover o caminho para a abertura política do país. O II PND foi um plano com propostas complexas que tiveram como uma característica para a sua aceitação uma descentralização espacial com o objetivo de receber apoio das oligarquias regionais (FONSECA e MONTEIRO, 2007). Fonseca e Monteiro (2007) concluem, ao analisar o Estado e suas razões relacionando-o com o II PND que,

Havia consistência externa, qual seja, do plano em si com o contexto nacional e internacional, sob a percepção de que a crise não era passageira e que o problema energético era duradouro e estrutural. Não se tratava de mera retomada do crescimento, mas de redirecionar os rumos da industrialização brasileira, ao priorizar a industrialização pesada, os *tradeables* e a alteração da matriz energética, cujo impacto na estrutura do balanço de pagamentos nos anos seguintes parecem inquestionáveis. Certamente estava permeado de condicionantes políticos, como qualquer ato de planejamento, mas estes em nada ferem sua racionalidade econômica (p.45).

Assim, houve uma visão de que o país necessitava investir em fontes energéticas e em condições de sustentar o aumento da industrialização, porém, para isso aprofundou a dívida externa brasileira que viria a se tornar um problema ainda maior com o aumento dos juros na década de 1980.

No texto do II PND é expressa a intenção em realizar “tarefas” no sentido de fortalecer o setor industrial brasileiro, como segue, a tarefa II seria “consolidar até o fim da década, uma sociedade industrial e um modelo de economia competitiva” (BRASIL, 1974, p. 4).

No caso dos setores considerados de base, os ramos privilegiados no II PND foram:

- Produtos siderúrgicos;
- Metais não ferrosos e suas matérias-primas;
- Produtos petroquímicos e suas matérias-primas;
- Fertilizantes e suas matérias-primas;
- Defensivos agrícolas e suas matérias-primas;
- Papel e celulose;
- Matérias-primas para a indústria farmacêutica;
- Cimento, Enxofre e outros minerais não metálicos.

Esses setores eram considerados os de base que deveriam receber investimentos para fundamentar a indústria de bens manufaturados, lembrando que o governo da época tinha pretensões de fortalecer o setor industrial exportador.

Além desses, havia outras propostas para a expansão do setor industrial, tais como abertura de novos campos de exportação de manufaturados, maior impulso ao desenvolvimento tecnológico industrial, impulso ao desenvolvimento da indústria de alimentos, com continuação do esforço de modernização e reorganização de certas indústrias tradicionais, atenuação dos desníveis regionais do desenvolvimento industrial (BRASIL, 1974).

No II PND é bastante destacada a intenção em investir na geração de energia e na busca por tornar o Brasil autossuficiente em petróleo, lembrando que em 1973 ocorreu a mais grave crise do petróleo até aquele momento. Já em 1974 estava previsto a ideia de adicionar álcool à gasolina. No setor de infraestruturas a pretensão era de aumentar entre 1974 e 1979 em 53% as rodovias federais pavimentadas, 37% a quilometragem das rodovias federais implantadas e não pavimentadas e aumentar 124% o investimento em ferrovias. E na navegação pretendia aumentar 124% a frota por mil Tonelada por Porte Bruto (TPB) e 135% da frota de longo curso (mil TPB) (BRASIL, 1974).

Em termos de recursos o maior aporte de todo o montante a ser investido no II PND era na área de infraestrutura econômica com o total de Cr\$ 439,4 bilhões, neste segmento incluem os setores de energia, transportes e comunicações. Em seguida vinha a integração social com investimento de Cr\$ 384,0 bilhões (BRASIL, 2007). Ver quadro 2.

Quadro 2: II PND – síntese do programa de investimentos.

Cr\$ bilhões de 1975		
Valorização de recursos humanos	267,0	Educação, saúde pública, assistência médica, saneamento, nutrição, trabalho e treinamento profissional – Dispêndios programados.
Integração social	384,0	PIS, PASEP, habitação e previdência social – Recursos previstos.

Desenvolvimento social urbano	110,0	Recursos do BNH, fundos de desenvolvimento urbano, FDPI, transferências da União, para os estados e municípios do Sul e Sudeste – Investimentos programados.
Infraestrutura econômica	439,4	Energia, transportes, comunicações – Investimentos programados.
Desenvolvimento científico e tecnológico	22,0	Dispêndios federais previstos.
Indústrias básicas	255,0	Inclusive setor privado – Investimentos previstos.
Agropecuária	105,0	Apoio do Governo (compreendendo dispêndios do Governo Federal e Governos dos estados, mais apoio financeiro de bancos federais, apenas com recursos novos) – Aplicações programadas.
Integração nacional	165,0	PIN, PROTERRA, incentivos fiscais para o Nordeste e a Amazônia, projetos prioritários e especiais, transferências da união para os estados e municípios do Norte, Nordeste, e Centro-Oeste, e apoio financeiro de bancos federais, apenas com recursos novos – Recursos previstos.

Fonte: BRASIL, 1974.

O governo ditatorial foi bastante interventor, razão pela qual alguns setores e empresas foram privatizados ainda no período militar no conhecido processo de “abertura”. Porém, é necessário fazer uma ressalva sobre os setores privatizados, que não comprometiam a governabilidade, uma vez que não eram setores estratégicos.

A década de 1980 seria ainda pior, pois houve um aprofundamento da crise econômica iniciada na década anterior e também da crise política que teve como ponto

marcante o fim do governo militar em 1985. Porém, o novo presidente José Sarney enfrentou um período (1985-1989) de níveis inflacionários altíssimos, da transição para a democracia, como exemplo, com a promulgação de nova constituição em 1988. Os sucessivos planos econômicos colocados em vigor nesse período não obtiveram sucesso. Em 1989 foi eleito pelo povo o primeiro presidente do Brasil de modo democrático, pós-ditadura militar.

Fernando Collor de Melo, do Partido da Reconstrução Nacional (PRN), derrotou Luís Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores (PT), embora não fosse totalmente aceito pela velha burguesia brasileira, acostumada a ter o poder político em suas mãos (BEHRING, 2008). Collor iniciou seu governo (1990-1991) com uma retórica que atacava o funcionalismo estatal acusando-o de contribuir com a crise em razão de ser burocrático e ineficiente. O ideário neoliberal penetrou na política brasileira de modo mais eficaz a partir do governo de Collor. O processo de privatizações foi definitivamente iniciado em 1990 com a venda de 18 empresas públicas (BEHRING, 2008).

Com o *impeachment* que derrubou Collor da presidência da república assumiu o vice Itamar Franco do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). No governo de Itamar Franco (1991-1994) houve uma refreada no processo de “ajuste estrutural”, apesar de terem sido privatizadas mais 15 empresas estatais, entre elas a CSN e a Embraer. Esse processo seria ainda mais vigoroso e mal conduzido (se é que poderia ter sido bem conduzido) e perverso pelos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). A maior prioridade desse governo foi empreender a “reforma” do Estado brasileiro. Porém, autores como Behring (2008) denominam esse processo como contrarreforma, argumentando ter sido destrutivo para o setor social e retroativo em relação às conquistas democráticas conseguidas pelo povo brasileiro por meio de custosas lutas sociais.

No caso do Estado é necessário investigar qual sua função ao longo desse processo, e quais as tendências futuras. Deve-se considerar também como as infraestruturas são entendidas pelo Estado ao longo do século XX, principalmente no pós-revolução de 1930.

Antes de apresentar características do pós-revolução de 1930 é pertinente mencionar que, no início do século XX havia presença em território brasileiro de um número elevado de empresas estrangeiras, principalmente nos setores de transporte

ferroviário e energia elétrica. Mas já antes de revolução de 1930 o Estado brasileiro começa a nacionalizar empresas privadas, de acordo com Silva (1999), em 1929, 60% da malha ferroviária se encontrava estatizada. O mesmo estava ocorrendo com a navegação, portos e a rede telegráfica (SILVA, 1999).

Em uma caracterização da economia brasileira no período Vargas (1930-1945), verifica-se que em 1930, quando Vargas assume o poder, o PIB brasileiro (28,406 milhões) era duas vezes menor que o PIB argentino (SILVA, 1999). Vinte e quatro anos depois importantes mudanças ocorreram no cenário econômico mundial, o Japão apresentou crescimento de seu PIB e ultrapassou a Inglaterra e passou a ocupar a segunda posição no ranking mundial, atrás dos Estados Unidos. O Brasil diminuiu sua diferença em relação à Argentina passando seu PIB a ser 20% menor que o argentino. O PIB brasileiro cresceu 76% nesses 24 anos (SILVA, 1999).

O Estado brasileiro faz um esforço nesse período para viabilizar condições de autonomizar seu desenvolvimento, tomando para si a tarefa de construir e administrar os setores estratégicos, razão pela qual cria empresas estatais nesses setores e estatiza ferrovias. De acordo com Silva (1999, p. 149),

A partir dos anos 30, a intervenção passa a ter objetivos mais ambiciosos. Isso pode ser constatado pelo alargamento da base institucional do processo. São criados ministérios específicos para a Indústria, comércio, trabalho, educação e saúde. Ao invés de ser apenas reativa, como na fase de defesa do café, a participação do Estado na economia está impregnada de um caráter planejador que, muitas vezes, evolui para a atuação empresarial.

E ainda que,

Em 1952, quando ainda prevalecia a contraposição de ideias privatistas e estatizantes acerca do desenvolvimento da infraestrutura, foi proposta pela Comissão Mista, e aceita pelo governo brasileiro, a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, o BNDE. O banco forneceria a contrapartida, em moeda nacional, dos empréstimos obtidos no exterior para a execução dos projetos previstos pela comissão. Por ter se originado, o banco incorporou, em sua rotina operacional técnicas para análise de projetos amplamente empregadas pela comissão, mas até então pouco utilizada pelas empresas públicas brasileiras (p. 153).

Assim, é possível afirmar que o Brasil buscou construir as bases para um desenvolvimento da industrialização e da urbanização. Em razão da ideologia nacionalista vigente na era Vargas e depois seguida no período de governo militar que mantiveram muitos setores estratégicos nas mãos do Estado. Isso perdurou até meados da década de 1980, e principalmente após a promulgação da constituição de 1988 que já continha a regulamentação da lei de privatizações e concessões.

Desta forma, a análise do papel do Estado pós-revolução de 1930 mostra que houve aprofundamento do processo de busca por criação de condições para a expansão do processo de industrialização e aumento da urbanização principalmente a partir da Era Vargas, mas seguida por Juscelino Kubitschek e pelos militares⁶⁵. Com o fim do período de ditadura militar em 1985 inicia-se um processo de desnacionalização, com a venda de inúmeras empresas públicas, mas conforme já mencionado, o maior desmonte do Estado ocorreu na década de 1990 (BIONDI, 2003).

Em relação aos processos de privatização e de concessões é preciso fazer duas distinções, uma é quando o Estado privatiza uma empresa pública, como a Companhia Vale do Rio Doce (CRVD) ou a CSN, outra é quando o Estado transfere à iniciativa privada a administração de serviços de utilidade ou de interesse público. Sistemas de transporte, ao serem concedidos ou privatizados poderão trazer consequências a toda a população. A forma em que essas consequências ocorrem em cada país pode ser muito diferente, pois depende da porcentagem de utilização de cada modal para o transporte de produtos básicos utilizados por todas as pessoas (como por exemplo, alimentos, remédios, gás de cozinha etc.). No Brasil em torno de 61,8% do total do transporte de cargas é feito pelo modal rodoviário (CNT, 2014). O quadro 3 mostra a porcentagem de carga transportada por cada modal no Brasil.

Porém, ao se retirar da porcentagem transportada pelo modal ferroviário os minérios, petróleo e grãos para exportação, a porcentagem transportada pelo modal rodoviário sobe para aproximadamente 90%. Isto quer dizer que o transporte desses bens

⁶⁵ Ricardo Carneiro (2002) classifica o período entre 1930 e 1980 no Brasil como o período de 50 anos de vocação para o rápido crescimento (p. 27). E complementa mais adiante que “outro elemento central na explicação do desenvolvimento brasileiro durante o período refere-se ao papel do Estado. Como mostra Draibe (1985), a intervenção do Estado na economia vai ganhando complexidade ao longo do tempo. Inicialmente de caráter mais geral, cujo fulcro era a manipulação de preços macroeconômicos – câmbio, juros, fisco – em favor da indústria, a intervenção diversifica-se na direção da criação de um setor produtivo estatal, bem como de instituições especiais de crédito para financiar setores específicos. Ao final do processo de industrialização, a economia brasileira possui um amplo setor estatal que atua como elemento de coordenação de indução do desenvolvimento” (p. 39).

básicos é feito, primordialmente pelo modal rodoviário. Desta forma, comparar países com matrizes de transporte diferentes, principalmente em relação à forma de distribuição dos bens básicos de consumo da população poderá gerar grandes equívocos. Devido a isso não faremos esse tipo de comparação.

Quadro 3: Brasil: Matriz do transporte de cargas - 2014.

Modal	Milhões Tku	Partic. %
Rodoviário	485.625	61,10
Ferroviário	164.809	20,70
Aquaviário	108.000	13,60
Dutoviário	33.300	4,20
Aéreo	3.169	0,40
Total	794.903	100,00

Fonte: CNT, 2014.

Assim, ao conceder os trechos rodoviários mais importantes (localizados nas regiões mais dinâmicas e com maior VDM) o Estado está diretamente interferindo nos valores do preço final dos alimentos, remédios, entre outros bens básicos e altera um setor extremamente estratégico para um país que utiliza aproximadamente 90% do modal rodoviário para transporte de bens para consumo interno⁶⁶. Mas o impacto nos desequilíbrios regionais pode ser mais grave. Um aumento nos custos dos produtos da cesta básica com mais expressão pode ocorrer nas áreas com concessões cujas tarifas são muito altas, porém, essas existem em alguns lotes de concessões do Estado de São Paulo e do Paraná.

Com essas transformações na economia brasileira dos anos 1990 houve, para Behring (2008), uma **contrarreforma do Estado** ao invés do chamado ajuste estrutural. Esse processo de contrarreforma significou um retrocesso nas formas de controle da produção (no seu sentido delineado por Marx nos *Grundrisse*, ou sua forma *stricto sensu*). O PND, por exemplo, refletiu esse retrocesso. Pode-se afirmar, com base em Carneiro, que o Brasil perdeu dinamismo em administrar suas relações econômicas internas e externas.

⁶⁶ Conforme foi mencionado no parágrafo anterior a maior parte dos produtos deslocados pelo modal ferroviário são produtos para exportação como é o caso dos minérios e da soja, ou seja, não são produtos de uso (consumo) interno.

Até o final da última década do século XX o Brasil havia perdido, em uma década, (1990), parte significativa de sua capacidade de intervenção e coordenação na economia.

Ricardo Carneiro (2002) apresenta uma análise dessa conjuntura ao afirmar que,

A enorme redução do peso do Estado na economia, promovida pelas privatizações durante os anos 90, suprimiu da economia brasileira um de seus principais elementos de coordenação. O investimento do setor produtivo estatal em conjunto com o gasto público tradicional operava como indutor do gasto privado, vale dizer, com investimento autônomo diante das condições correntes da demanda agregada. A **privatização de vários setores desses segmentos** mudou a natureza das suas decisões de investimento, que passaram a se pautar por critérios privado, induzidos pelo comportamento da demanda. A perda de dinamismo daí resultante foi inevitável (Grifo nosso) (p. 40).

Porém, há autores, como é o caso de Musacchio e Lazzarini (2015), que endossam que as privatizações e a redução do Estado na economia são uma alternativa mais plausível para dinamizar a economia e ainda sugerem que o próprio Estado impede que as empresas que foram privatizadas e os serviços concedidos tenham mais “eficiência”⁶⁷. Musacchio e Lazzarini (2015) discutem o que eles chamam de “novas variedades de capitalismo de Estado”, a principal diferença dessas “novas variedades” para a forma tradicional é que nessa última os governos são proprietários e gestores de empresas estatais como extensão da burocracia pública. Esse é o modelo denominado pelos autores de “Leviatã como empreendedor”. Duas dessas “novas variedades de capitalismo de Estado” identificadas por Musacchio e Lazzarini (2015) são: o modelo do Leviatã como investidor majoritário e exemplificam com o caso chinês e o do Leviatã como investidor minoritário e exemplificam com os casos dos Países Baixos e da Suécia.

Esse tipo de análise decorre de uma visão segmentada do processo produtivo, que avalia as empresas sem considerar o caráter público dos serviços oferecidos, além de desconsiderarem as desigualdades sociais existentes na sociedade brasileira. A análise da eficiência das empresas, nesse caso, é feita a partir de uma visão de mercado. Outro

⁶⁷ Embora Musacchio e Lazzarini (2015) inicialmente tentem passar a ideia de que não são favoráveis a menor intervenção do Estado na economia ao afirmarem “[...] não tentamos argumentar que a privatização não seja política desejável” (p. 14). Porém mais adiante no texto se contradizem ao afirmarem que “em nossa opinião, esse modelo de capitalismo de Estado [Leviatã como investidor minoritário] está menos sujeito aos problemas de agência e às injunções sociais que afligem as empresas sob a propriedade e o controle integral do governo. Além disso, a intervenção política também deve ser baixa ou mínima (embora presente) nessa forma de propriedade estatal” (p. 19).

agravante é não realizarem uma investigação da eficiência dessas empresas privatizadas a partir de uma visão histórica que considera as possíveis fases e variações do capitalismo, como por exemplo, as crises periódicas, ou as ondas longas, conforme Mandel (1985). São apresentados resultados de eficiência das privatizações para períodos curtos, especialmente os que a economia apresenta crescimento, ou seja, são períodos em que o desempenho das empresas privadas apresenta resultados significativos.

Nesse tipo de crítica ao Estado e exaltação das empresas privadas e do mercado desvia-se o foco para a relação Estado x privado. O caráter das empresas públicas no sentido de integração nacional, da busca por oferecer acesso de forma menos desigual para todos os cidadãos aos serviços e bens públicos, de priorizar a utilização de produtos e serviços nacionais em suas operações e construções. Aos que propõem a “saída” pelas privatizações negligenciam o caráter desigual de nossa sociedade, uma vez que se a racionalidade das empresas forem apenas a do mercado as áreas e regiões menos atrativas ficarão abandonadas. Para exemplificar, as pequenas cidades e distritos em sua maioria possuem uma ou mesmo nenhuma agência bancária, pois a instalação e manutenção de agências nessas localidades são antieconômicas para os proprietários de bancos. Os bancos públicos não deveriam funcionar a partir de uma lógica orientada pelo mercado para atuar no sentido de minimizar essas desigualdades no território nacional.

O argumento de ineficiência e corrupção nas empresas públicas funciona como pretexto para a proposição da privatização, assim como as “crises” muitas vezes produzidas propositadamente, conforme a tese de Klein (2008) da doutrina do choque. Ao invés de se defender investigação mais eficiente por parte do judiciário e mais rigor nas punições aos responsáveis pelos atos de corrupção, se propõe tirar do controle do Estado seus mecanismos de auxílio na redução das desigualdades regionais e de maiores possibilidades de atuar no sentido de melhorar a qualidade de vida de sua população e, assim, avançar na ampliação da cidadania. Se todas as alternativas para a resolução desses problemas devem ocorrer sem privar o Estado de seus mecanismos de intervenção espacial e regional o porquê se deve privatizar as empresas públicas? Lembrando que as empresas estatais são parte dos mecanismos de gestão territorial e de garantia de cidadania e dignidade em todo o espaço nacional e não apenas no que se pode obter retorno. Evidentemente, só propõem que sejam privatizadas as empresas e serviços de interesse público que são atraentes à iniciativa privada. Há uma corrente de pensamento denominada “Casa das Garças” que tem desenvolvido pesquisas sobre o Estado e as empresas estatais,

porém, trata-se de mais uma dissidência do “velho” neoliberalismo. Em duas publicações dessa corrente de pensamento, Lazarini (2011) e Musacchio e Lazzarini (2015), não poupam críticas às empresas estatais e ao papel do Estado brasileiro na última década. A visão de estatal para estes autores segue a mesma lógica de funcionamento das empresas privadas, em que o principal objetivo é apresentar lucros aos acionistas. O mesmo se observa quanto ao papel que as infraestruturas devem ter, no caso das rodovias devem servir para atender aos setores produtivos (principalmente industrial e agronegócio). É neste sentido que ocorre a organização das infraestruturas no Centro Oeste, por exemplo.

No caso das concessões de infraestruturas há que se considerarem trechos importantes para a integração de regiões e territórios que não possuem VDM que justifique a transferência da administração à iniciativa privada. Essa opção pela concessão, de certa forma, significa ser conivente com os problemas de regiões cujas infraestruturas não justificam concessão ou privatização⁶⁸. Assim, essa saída de cunho neoliberal, na essência significa a reprodução e o reforço das desigualdades regionais, o que vai na contramão de um dos papéis do Estado, que deve(ria) ser oferecer condições igualitárias a todos os cidadãos independente da região que vivem. Os hospitais, as escolas, as infraestruturas, a segurança pública deveriam ter qualidade semelhante em todo o território nacional.

Cristiane Derani (2002) apresenta uma análise da relação entre mercado e Estado e delineia os meandros dessa intrincada relação em que sobressaem, por exemplo, como alternativas contemporâneas eficientes, as privatizações. Nessa análise a autora mostra que se prega uma redução do Estado a basicamente manter seu poder de polícia para a coerção e defesa do indivíduo. Assim, para Derani (2002, p. 32),

O mercado não tem a faculdade de auto instituir-se. Não obstante, ocorre no interior do Estado, hoje, o estímulo de mecanismos de mercado, buscando-se, com isto, superar as falhas da ação coletiva. As teorias

⁶⁸ Baseado em Derani (2002) é possível mostrar porque há diferenças entre a ação do Estado e o interesse privado, por exemplo, em relação a infraestruturas de transportes. Para Derani (2002, p. 58) “a disposição do patrimônio público não é aleatória, deve buscar o preenchimento da segurança nacional e do interesse coletivo, prescreve o art. 173. O investidor privado procura o maior rendimento: a eficiência do investimento privado está na captação do maior diferencial entre investimento e retorno. O investimento do patrimônio público, por sua vez, deve buscar um maior grau de satisfação coletiva, portanto, não se trata de verificação da taxa de lucro, mas é o aspecto qualitativo da produção que define sua eficiência. Estas atividades são atividades econômicas, mas seu desenvolvimento é parcialmente mercantil, porque a produção não tem por fim a remuneração do investimento com excedente – muito embora este seja um elemento presente e importante, quando se trata da mobilização de bens de produção no capitalismo, mesmo que exercido pelo Estado. A finalidade da produção é o preenchimento do interesse público (interesse da coletividade)”.

contemporâneas sugerem a criação de agências independentes e questionam a eficiência de uma planificação global. Apoiada na ideia de que o preço de mercado concorrencial seria igual ao justo preço, esta prática elimina do Estado uma atividade coordenadora, reduzindo o poder público (poder para o bem público) a poder de polícia (poder para a coerção e defesa dos indivíduos). Um retrocesso histórico com um novo tempero – *l'Etat gendarme* com parâmetro econômico. É a troca do social pelo individual. O Estado abdica do seu papel de integração social através da ação na economia, por um de vigilante de pulverizados atos individuais.

Se essa tendência se concretizar o Estado perderá parte de seu poder de promover a integração social por meio de sua intervenção na economia e de seu poder de autonomia sobre os setores estratégicos, como os de infraestrutura, produção energética, telecomunicações, saúde, previdência social etc.

Outro autor que compreende ser uma função do Estado garantir as condições gerais da produção é Mandel (1985), segundo o qual o Estado possui três funções principais no século XX. Assim Podemos classificar as funções do Estado da seguinte forma:

1. Criar as condições gerais de produção que não podem ser asseguradas pelas atividades privadas dos membros da classe dominante;
2. Reprimir qualquer ameaça das classes dominadas ou de frações particulares das classes dominantes ao modo de produção corrente através do Exército, da polícia, do sistema judiciário e penitenciário;
3. Integrar as classes dominadas, garantir que a ideologia da sociedade continue sendo a da classe dominante e, em consequência, que as classes exploradas aceitem sua própria exploração sem o exercício direto da repressão contra elas (porque acreditam que isso é inevitável, ou que é “dos males o menor”, ou a “vontade suprema” ou porque nem percebem a exploração) (p. 334).

Essa primeira função apresentada por Mandel (1985) mostra de forma muito explícita que até mesmo para uma relação entre Estado e MCP a manutenção de setores estratégicos nas mãos do Estado é primordial, principalmente na administração das crises periódicas que esse modo de produção provoca. Vê-se que a ideia de Derani (2002) sobre o Estado como mantenedor do poder de polícia para repreender está presente na análise de Mandel (1985).

Feitas essas considerações sobre opiniões contrárias à privatização e concessões dos setores estratégicos do Brasil prosseguir-se-á na análise do processo de concessões de rodovias no Brasil.

A privatização e as concessões são ferrenhamente defendidas pelos “porta-vozes” das grandes corporações (acadêmicos, pesquisadores, ou funcionários dessas corporações⁶⁹) por se tratarem de empreendimentos altamente seguros, pois nos contratos há garantia jurídica de vigência sem perdas para o lado da empresa. Em relação a contratos de concessões de rodovias, por exemplo, há várias formas de garantir a viabilidade econômica para a empresa⁷⁰. Uma dessas formas é a compensação econômica que deve ser feita pelo Estado, caso o VDM da rodovia diminua para menos que o previsto nos estudos que mostram as estimativas para o fluxo no período de vigência do contrato.

Em suma, as concessões no Brasil são muito favoráveis às empresas concessionárias, uma vez que os instrumentos jurídicos do contrato garantem plena proteção aos possíveis prejuízos ao longo dos prazos dos contratos, por exemplo, o equilíbrio econômico-financeiro, os chamados “contratos vivos” que permitem mudanças nas normas do contrato a qualquer momento do período de vigência. Uma comparação entre os processos de concessão na Espanha e no Brasil mostra que no segundo país os empresários cobram muito mais garantias do Estado do que na Espanha, por exemplo. O equilíbrio econômico-financeiro é um dos principais mecanismos que garantem os lucros para as concessionárias ao longo do período da concessão. O Estado realiza projeções do VDM para o período da concessão e se compromete a flexibilizar as normas do contrato caso em algum momento de todo o prazo da concessão o VDM for menor que o apresentado na projeção, isto garante à empresa privada a lucratividade durante todo o período. A frota de veículos brasileira cresce a cada ano, assim, há poucas possibilidades de quedas muito bruscas nos VDM das rodovias concedidas.

Nenhum trecho rodoviário longo no Brasil foi construído pela iniciativa privada por meio de um contrato de concessão no modelo *Build-Operate-Transfer* (BOT). E isso não ocorre nem com a possibilidade de o BNDES realizar empréstimos com juros atrativos,

⁶⁹ “A justaposição de uma articulação privada dos interesses de classe da burguesia a uma centralização crescente das decisões políticas no aparelho técnico-administrativo do Estado leva a uma “síntese” da aliança pessoal entre grandes empresas e altos (os mais altos) funcionários do Governo, que agora tornou-se regra em muitos países” (MANDEL, 1985, p. 344-345).

⁷⁰ Para exemplificar que a concessão é um empreendimento seguro uma afirmação de Araújo e Brito (2003, p. 8) é ilustrativa “outra medida adotada pelo governo colombiano foi a adoção de um seguro com fiança do banco mundial a respeito de atos unilaterais impostos pelo poder concedente, como por exemplo, em protestos e/ou pressões populares que não estivessem acordados em contrato”.

lembrando que houve diminuição do *funding*⁷¹ do banco nos últimos anos. No Brasil o setor privado, no caso de administração de infraestruturas rodoviárias tem atuado apenas para gerir e oferecer alguns serviços básicos como atendimento médico e mecânico, instalação de algumas SAUs e realização de poucas modificações como construção de passarelas e terceira faixa, os períodos dos contratos são muito longos, atualmente gira em torno de 30 anos de exploração. Nos primeiros contratos da década de 1990 eram mais curtos em média 20 anos para os contratos do Estado de São Paulo e 25 anos para os federais.

Na Espanha, o modal rodoviário enfrenta mais concorrência de outros modais, como o ferroviário (TAV ou AVE) e o aéreo para passageiros (com a opção das empresas que praticam o chamado *Low Cost*). Há, também, investimentos muito mais elevados do que os que as empresas concessionárias fazem no Brasil, já que naquele país o modelo mais utilizado é o BOT. Além disso, para todas as rotas pedagiadas deve ter uma via pública, os prazos de concessão são de 40 anos podendo ser estendidos até 46 anos⁷² (ASECAP⁷³, 2014). Se considerarmos que na Espanha as concessionárias devem arcar com os custos das desapropriações das áreas onde as rodovias serão construídas, pode-se concluir que as condições oferecidas para as empresas concessionárias no Brasil são muito mais atrativas.

No Brasil, mesmo em situações em que é muito evidente o VDM elevado, o Estado não consegue atrair empresas para a construção das infraestruturas (arcando com os custos), como se pode exemplificar com o Rodoanel localizado na Região Metropolitana de São Paulo. O governo do estado construiu, portanto realizou a parte onerosa do investimento e assim que o trecho Oeste ficou concluído concedeu a exploração à iniciativa privada. Todos os custos com a construção e as desapropriações, salvo algumas exceções, ficaram a cargo do Estado e a exploração e manutenção que é a parte menos

⁷¹ O *funding* é a diferença entre o valor do juro que o BNDES paga ao captar o recurso e o valor que cobra ao realizar o empréstimo às empresas. Essa diminuição acarretará menos retorno de capitais ao Banco quando esses empréstimos iniciarem o pagamento do capital e dos juros que incidem sobre o empréstimo.

⁷² “40 years for construction concessions: could be extended until 46 years” e “20 years for operation concessions” (ASECAP, 2014).

⁷³ A ASECAP é uma associação que agrega os atores envolvidos na exploração de rodovias e de concessões europeias, foi criada em 1993 com sete membros sendo composta pelos seguintes países: França, Itália, Espanha, Áustria, Grécia, Portugal e Noruega. Os sete membros em 1993 operavam 16.000 quilômetros de rodovias. Entre 1993 e 1997 foram incluídas a Bélgica e a Dinamarca, Hungria, Croácia, Eslovênia e Sérvia. Entre 2003 e 2005 se juntaram à associação o Reino Unido, Marrocos e os Países Baixos. Em 2007 a Alemanha e a Polónia, República Tcheca, Irlanda e Eslováquia se juntaram. Em 2013 a Bélgica deixou a associação, porém a Rússia passou a fazer parte, atualmente a ASECAP conta com 21 membros.

onerosa foram entregues aos empresários. O trecho Oeste é concedido à CCR e o pedágio cobrado para veículo de passeio tem o valor de R\$ 1,80 em 2016, o VDM é de 89,8 mil veículos.

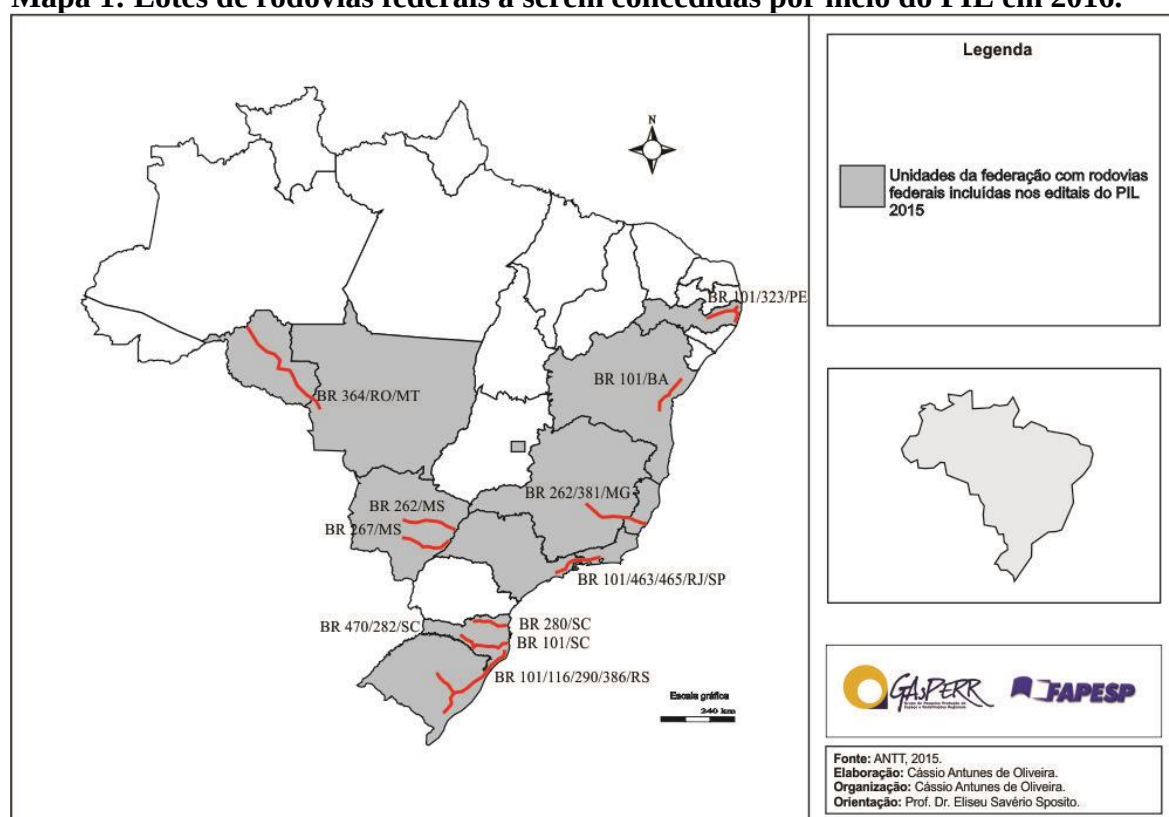
Para exemplificar como o BNDES financia programas de concessões, será analisado o empréstimo divulgado no dia primeiro de setembro de 2014 em que houve a aprovação de um empréstimo de 965,7 milhões para investimentos na rodovia BR 040 (BNDES, 2014), concedida em dezembro de 2013 para o conglomerado Invepar que foi o vencedor do leilão. De acordo com informações do BNDES (2014), “os recursos, que representam 18% do total a ser investido no projeto completo e 69% dos gastos iniciais, destinam-se a apoiar os investimentos previstos nos dois primeiros anos do contrato de concessão antes que a análise do empréstimo de longo prazo esteja concluída”. Assim, percebe-se que o investimento pesado será todo realizado com dinheiro disponibilizados por banco público, restando à concessionária apenas a execução das obras e a administração da infraestrutura. Essa concessão faz parte do Programa de Investimentos em Logística (PIL) que é parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

O PIL foi lançado em 2012 e apresenta uma proposta para melhorar a estruturação do sistema de transportes do Brasil a partir de uma articulação em rede e que valorize mais a integração entre os modais. No setor rodoviário o programa apresentado pelo PIL prevê a concessão de 7.000 quilômetros de rodovias e investimento estimado em R\$ 46 bilhões. O objetivo é nos próximos 30 anos realizar investimentos da ordem de R\$ 230 bilhões. Além das parcerias com a iniciativa privada há a previsão de investimentos pelo PAC, provavelmente em trechos que não apresentam interesse à iniciativa privada. Muitos trechos que aparecem no mapa 1 tem previsão para serem duplicados por meio de recursos do PAC. O Ministério dos Transportes publicou em junho de 2015, onze editais para chamamento público que autoriza empresas privadas realizarem estudos técnicos de viabilidade para execução de obras no modal rodoviário. Estes onze lotes totalizam 4.371 quilômetros de rodovias e somam R\$ 31,2 bilhões de investimentos (ANTT, 2015). Nestes onze editais há dois estados que ainda não possuem rodovias federais concedidas que passarão a ter: Rondônia e Pernambuco.

O mapa 1 mostra as rodovias que estão nos editais do PIL e se encontram em Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI⁷⁴). O objetivo do Governo Federal era colocar as rodovias de destaque em leilão ainda em 2015, porém adiou para 2016.

Há três trechos previstos para concessão que ainda não foram considerados atrativos pela iniciativa privada, são os trechos da BR 116 localizado no Estado de Minas Gerais, BR 101 localizado no Estado da Bahia e da BR 262 localizado nos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo.

Mapa 1: Lotes de rodovias federais a serem concedidas por meio do PIL em 2016.



Ao total são nove trechos de rodovias federais que são integrantes do PIL são as do quadro 4.

⁷⁴ Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) é o mecanismo previsto no Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015, no qual o Poder Concedente pode solicitar à iniciativa privada projetos, levantamentos, investigações ou estudos a serem utilizados nas modelagens idealizadas pela Administração Pública Federal (ANTT, 2015).

Quadro 4: Trechos rodoviários integrantes do PIL.

Rodovia	Unidades da Federação	Extensão em km
BR-101	BA	772,30
BR-262	ES/MG	375,60
BR-153 e TO-080	GO/TO	814,00
BR-050	GO/MG	436,60
BR-163	MT	850,90
BR-163 / BR-262 / BR-267	MS	847,20
BR-060 / BR-153 / BR-262	DF/GO/MG	1.176,50
BR-116	MG	816,70
BR-040	MG/GO/DF	936,80
TOTAL		7.026,60

Fonte: PIL, 2015.

Em suma, com essas caracterizações do papel do Estado e da política brasileira no século XX e mais precisamente na segunda metade desse século foi possível tomar conhecimento de que a orientação política e econômica nas duas últimas décadas deixou de ser de cunho mais nacionalista para se tornarem neoliberais. Enquanto os governos de Vargas e de certa forma o dos militares foram nacionalistas os de Collor, Itamar Franco, de Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma Rousseff foram de orientação neoliberal. Além disso, os três primeiros provocaram um desmonte do Estado e tirando de sua mão, por exemplo, o controle direto de setores estratégicos. Os dois últimos não fizeram muitas privatizações, porém foram os que mais concederam rodovias ao setor privado.

O segundo governo de Dilma Rousseff aponta para uma piora no quesito concessões de infraestruturas. No início do mês de junho (dia 9) de 2015 foi lançado um novo pacote de concessões pelo governo federal. De acordo com informações da Revista Carta Capital “o planalto promete ‘virar a página’ com investimentos de R\$ 198,4 bilhões em logística em parceria com a iniciativa privada”. Esse novo pacote é parte integrante do Programa de Investimentos em Logística (PIL). Esse novo PIL terá foco nas ferrovias com investimentos previstos na ordem de R\$ 86,4 bilhões e de R\$ 66,1 bilhões em rodovias, R\$ 37,4 bilhões em portos e R\$ 8,5 bilhões em aeroportos.

Isso mostra que o segundo governo de Dilma Rousseff apresenta uma guinada ao neoliberalismo. Não apenas pelo fato de continuar e aumentar as concessões, mas por flexibilizar as normas dos contratos das próximas concessões. À iniciativa privada interessa a aferição de lucros, assim a concessão de rodovias tem um limite e este é medido pela possibilidade de obtenção de lucratividade. Muitas infraestruturas não apresentam no momento atual e não tem projeções de apresentarem lucros nos próximos 20 a 30 anos

caso o governo queira utilizar as mesmas regras dos contratos atuais. Desta forma, para as novas concessões de rodovias o governo já sinalizou a possibilidade de não exigir a duplicação das rodovias. Neste caso, de flexibilização das normas a regerem os novos contratos, o interesse público cede aos interesses do mercado e o governo tira de sua tutela a responsabilidade sobre determinadas infraestruturas ficando apenas com a tarefa de fiscalizar as concessionárias. Desse total de R\$ 198,4 bilhões devem ser investidos no atual mandato R\$ 69,2 bilhões. De acordo com análise dos governos de Dilma Rousseff realizada por Singer (2015) a adoção do projeto derrotado nas eleições de 2014 ocorreu tendo como ponto culminante a afirmação feita pela presidenta em 2012 de que reduziria os juros da taxa Selic. Este episódio provocou a ira dos setores financeiros e empresariais que passaram a ver no governo um inimigo a ser derrubado.

Os governos de FHC, Lula e Dilma Rousseff não tiveram um projeto de desenvolvimento de nação que congregasse todas as dimensões sociais, econômicas e políticas e continuaram com projetos setoriais, como é o caso do PAC e do PIL dos governos do PT que são para a melhoria da infraestrutura e das condições logísticas.

Os Estados, conforme afirmação de Kurz (2002), com a globalização do capital se tornaram incapazes de manter a conservação e ampliação de suas infraestruturas, motivo pelo qual semelhante às vítimas da velhice indigente vendem suas mobílias e até as roupas em mercados de segunda mão⁷⁵. Há fundamento nesta afirmação, a análise da dívida pública brasileira após as alterações impostas na década de 1980 mostra isso. Desta forma, o Estado ao invés de buscar solucionar esse problema por meio de novas formas de captação de recursos e de gestão de infraestruturas e serviços públicos sem onerar os usuários, uma vez que se trata de um país altamente desigual do ponto de vista do acesso à renda, preferiu a “fuga para a frente”. Essa fuga consiste em privatizar e conceder. Porém, como salientamos essa alternativa tem limite, que é a possibilidade de lucratividade, sem ela ou o Estado exige pouco investimento por parte das concessionárias ou subsidia o negócio e esse subsídio não pode ultrapassar os valores de manutenção e conservação da infraestrutura por conta própria. É possível indicar o exemplo dos aeroportos, há aeroportos de cidades médias ou pequenas localizadas em regiões pouco dinâmicas que

⁷⁵ “Uma vez delapidadas as “pratas” dos sistemas socialmente administrados, as “mãos públicas” acabam por assemelhar-se fatalmente às massas de vítimas da velhice indigente, que nas regiões críticas do globo vendem nos mercados de segunda mão a mobília e até a roupa para poderem sobreviver. Porém o problema reside ainda mais no fundo. No âmago, trata-se de uma crise do próprio capital, que, sob as condições da terceira revolução industrial, esbarra nos limites absolutos do processo real de valorização” (KURZ, 2002, p. 3).

certamente não interessam à iniciativa privada, assim o Estado terá que buscar outras formas de mantê-los em funcionamento sem onerar ainda mais os seus cidadãos e outros usuários (estrangeiros).

Um dos grandes problemas do Brasil é a dívida pública interna e externa. Nenhum desses governos mencionados fez tentativas de renegociar essas dívidas por meio da realização de auditoria, com isto o pagamento de juros para o serviço da dívida continua consumindo em torno de 35% do PIB⁷⁶ do país, razão pela qual o Estado não consegue atender todas as demandas de sua população e garantir cidadania a todos os cidadãos brasileiros⁷⁷. Conforme reflexão de Milton Santos (2007) o Brasil é um país em que a cidadania é garantida para uma parte da população, enquanto milhões de pessoas tem uma cidadania pela metade.

2.3 Estado e neoliberalismo no Brasil: uma ideologia com múltiplas faces

A partir dos anos 70 do século XX, os agentes econômicos, à escala mundial, passaram a ter grande dificuldade para acumular na esfera produtiva; daí a tendência a buscar valorizar seu capital e ampliar seu patrimônio na esfera financeira da economia. A acumulação passa a ser crescentemente rentista. Nesse tempo, consolidaram-se, à escala global, duas hegemonias: do ponto de vista da dinâmica da economia, a hegemonia do rentismo; do ponto de vista ideológico, a hegemonia do neoliberalismo. Uma combina com a outra.

Tânia Bacelar, (Apresentação do livro), Brandão (2007, p. 17).

Compreendemos o neoliberalismo como processo e como ideologia. Como processo o neoliberalismo se incorpora com diferentes faces nas economias-políticas de diversos países no pós “25 anos gloriosos”. Como ideologia o neoliberalismo é

⁷⁶ Esta porcentagem pode variar muito, uma vez que depende dos juros da taxa Selic, em razão em cada mês/ano apresenta um valor diferente.

⁷⁷ A problemática da dívida pública brasileira pode ser mais bem compreendida por meio do documentário “Dívida pública brasileira: a soberania na corda bamba” dirigido por Pronzato (DÍVIDA PÚBLICA, 2014).

apresentado como solução para os países que são atingidos por crises, sejam econômicas, sejam por desastres naturais (furacões, vulcões) ou desastres provocados (guerras, como exemplo, as do Iraque e Afeganistão). Naomi Klein (2008) escreveu um livro em que analisa como o neoliberalismo é apresentado como “solução” para países que passaram por alguma espécie de choque.

O neoliberalismo emergiu na segunda metade do século XX e tem-se apresentado com diversas facetas em diversos países⁷⁸. Não se trata de modelo de política econômica ou receita que é adotada sem maiores repercussões nos países. Peck; Theodore e Brenner (2012) defendem a ideia de que o neoliberalismo se apresenta de diferentes formas e com diferentes intensidades em cada país. Para os autores o neoliberalismo remonta a década de 1930 e 1940 “quando foi mobilizada predominantemente como uma crítica à ordem político-econômica keynesiana, que se consolidava (Peck, 2010a)” (PECK; THEODORE; BRENNER, 2012, p. 27). Não foi marcha que teve e tem como característica crescimento crescente, houve diferentes intensidades em cada país em que infiltrou.

O neoliberalismo contou com três dimensões de reestruturação regulatórias. No período dos “25 anos gloriosos” as instituições regulatórias do pós-guerra eram o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, o *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) e até os anos 1970 o acordo de *Bretton Woods*. Esses organismos estabeleceram um arcabouço keynesiano de regulação (PECK; THEODORE e BRENNER, 2012). Esse arranjo incluindo esses organismos foi desestabilizado nas décadas de 1970 e 1980, porém somente na década de 1990 foi estabelecido um redesenho da organização regulatória mundial e assim foi estabelecido um regime de normas pós-keynesiano neoliberalizado e global.

Nas últimas três décadas do século XX houve a emergência do neoliberalismo na política e consequentemente nas discussões acadêmicas e neste século XXI segue presente nas orientações políticas de diversos países, tais como: Chile, México, Espanha e o Brasil. No entanto conforme a análise sobre o neoliberalismo de Peck; Theodore e Brenner (2012) esclarece,

⁷⁸ “No esforço de contar a história da cruzada ideológica que culminou na privatização radical da guerra e do desastre, um problema se torna recorrente: essa ideologia é camaleônica, sempre mudando de nome e de identidade. Friedman se autodenominava um ‘liberal’, mas seus seguidores que associavam os liberais a altos impostos e aos hippies, tendiam a se identificar como ‘conservadores’, ‘economistas clássicos’, ‘defensores do livre mercado’ e, por último, como adeptos da economia ‘reaganiana’ ou ‘laissez-faire’. Na maior parte do mundo, a ortodoxia deles é conhecida como ‘neoliberalismo’, mas também pode ser chamada de ‘livre-comércio’ ou simplesmente ‘globalização’” (KLEIN, 2008, p.24) (Grifo nosso).

[...] a doutrina neoliberal havia surgido durante as décadas de 1930 e 1940, quando foi mobilizada predominantemente como uma crítica à ordem político-econômica keynesiana, que se consolidava (Peck, 2010a). Contudo, foi apenas no início da década de 1970 que os experimentos de neoliberalização em tempo real foram elaborados, embora em um contexto geoeconômico largamente hostil, definido por arranjos regulatórios keynesianos posteriores e estratégias de gerenciamento de crise (PECK; THEODORE e BRENNER, 2012, p. 27)⁷⁹.

É importante ter conhecimento de que o neoliberalismo não se refere a modelo hermético em que os diversos países deveriam se adequar. Foi sim, nas suas primeiras expressões, adequações de políticas conforme o contexto sócio econômico de cada país, ou seja, em cada país se manifestou de uma forma. Devido a essa desarticulação em uma escala global Peck; Theodore e Brenner (2012) dividiram a trajetória neoliberal, para tornar a compreensão mais didática, em duas fases: neoliberalização desarticulada, que ocorreu de forma mais acentuada nas décadas de 1970 e 1980⁸⁰, e neoliberalização profunda/aprofundada, esta foi mais acentuada na década de 1990.

A neoliberalização desarticulada foi mais expressiva nas décadas de 1970 e 1980 uma de suas características foram,

Tendência ao adensamento, transnacionalização, recursão mútua, integração programática e coevolução de redes de políticas orientadas para experimentos regulatórios e reformas institucionais impulsionados pelo mercado (e.g. monetarismo, liberalização, privatização, empreendedorismo urbano, governança reinventada) (PECK; THEODORE e BRENNER, 2012, p. 28).

Antes de se tornar mais disseminado e “aprofundado” as instituições regulatórias eram o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, o *General Agreement on*

⁷⁹ Já as raízes ideológicas e doutrinárias do neoliberalismo de acordo com Peck; Theodore e Brenner (2012) [...] podem ser encontradas no projeto liberal clássico de construir mercados auto-regulados durante a *belle époque* do imperialismo britânico do final do século XIX e início do século XX (POLANYI, 1944), assim como nas intervenções subsequentes realizadas no pós-guerra por economistas do livre mercado que eram renegados naquela época, como Hayek e Friedman (PECK, 2010a). O processo de neoliberalização começou a se desenvolver no início dos anos 1970, após uma fase relativamente *longue durée* de liberalismo incrustado, na qual processos de mercantilização e comodificação haviam sido tendencialmente reprimidos por meio de vários arranjos regulatórios globais e nacionais – por exemplo, o sistema Bretton Woods e vários tipos de intervenção estatal nacional-desenvolvimentista e assistencialista (p. 19).

⁸⁰ Na década de 1980 para os autores “Os projetos de neoliberalização assumem formas específicas de lugares, territórios e escalas em um contexto geoeconômico ‘hostil’, ainda definido por arranjos regulatórios keynesianos e tendências emergentes de crises” (PECK; THEODORE; BRENNER, 2012, p. 28).

Trade and Tariffs (GATT) e, até o início da década de 1970, o sistema de Bretton Woods. Esses mecanismos com vieses mais keynesianos foram desestabilizados no decorrer das décadas de 1970 e 1980 somente na década de 1990 um sistema pós-keynesiano neoliberalizado global foi definitivamente consolidado. Essas instituições neoliberalizadas que se fortaleceram em fins da década de 1980 e na de 1990 são: Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Banco Mundial e o FMI, a Organização Mundial do Comércio (OMC), a CE pós-Maastricht e o *North American Trade Agreement* (NAFTA) (PECK; THEODORE e BRENNER, 2012).

Na perspectiva de Bacelar (2007), a partir da década de 1970, duas hegemonias se consolidaram uma do ponto de vista econômico, a do rentismo, e outra do ponto de vista ideológico, o neoliberalismo. Segundo a autora, o Brasil resistiu bem até a década de 1980 as hegemonias do rentismo e do neoliberalismo, mas capitulou nos anos 1990. Na década de 1990, como herança do déficit fiscal ocasionado pelo choque dos juros do *Federal Reserve*⁸¹ (FED) que atingiu fortemente a economia brasileira, o governo aplica o modelo de estabilização denominado Plano Real, que insere definitivamente o país na lógica do rentismo.

Essa política econômica em vigor com o Plano Real é prejudicial às contas externas, em razão do câmbio fixo, causando mais desequilíbrio fiscal. Nesse sentido, “o modesto crescimento em meio a uma crise fiscal agônica se associa à crescente hegemonia das teses liberais. A aceleração do programa de desestatização foi apenas uma das marcas dessa guinada ideológica, que justificou a ampla desestruturação do Estado brasileiro” (BACELAR, 2007, p. 18). A chamada “estabilização” da inflação conseguida em razão do plano real foi à custa de taxas de juros que atingiram até 45% e dólar com cotação baixa. Isso permitiu significativa remuneração ao capital financeiro e importação desenfreada que acarretou a falência de muitas empresas brasileiras junto com esse processo ocorreu ampla privatização de empresas públicas, conforme será demonstrado no capítulo três.

O neoliberalismo pode ser compreendido como fundamentalismo em alguns casos (como para os economistas da Escola de Chicago), na Argentina foi adotado conforme as recomendações de Milton Friedman, um dos seus principais mentores, porém a

⁸¹ A elevação dos juros pelo *Federal Reserve* na década de 1980 mergulhou vários países devedores nas dívidas públicas que se tornaram um problema crônico e infundável. É sabido, conforme mostra o documentário “Dívida pública brasileira: a soberania na corda bamba” (DÍVIDA PÚBLICA, 2014) que o Brasil desde esse período tem comprometido parte do PIB para o pagamento dos serviços da dívida pública, em 2015 esse montante representa em torno de 60% do PIB.

prosperidade não veio após a abertura do mercado, a abolição de regras e regulamentações que estavam no caminho da acumulação de lucros, a privatização da maioria das empresas públicas, cortar drasticamente os fundos destinados aos programas sociais e aplicar as formas de proteção dos direitos dos trabalhadores⁸². Os “conselheiros” ao serem consultados sobre o fracasso de suas recomendações ao invés de tomarem nota de que se tratava de fórmula equivocada recomendaram mais austeridade, mais cortes e mais privatizações⁸³. No Chile também ocorreu o mesmo, vale lembrar que o Chile foi o “laboratório” para Friedman e os economistas da Escola de Chicago. Um ano após o golpe militar liderado por Pinochet.

Os garotos de Chicago garantiram a Pinochet que, se o governo saísse daquelas áreas imediatamente, as ‘leis naturais’ da economia recuperariam seu equilíbrio e a inflação – que eles consideravam uma espécie de febre econômica, um indicador de presença de organismos doentes no mercado – magicamente iria recuar (KLEIN, 2008, p. 99).

Mas eles não estavam certos, em 1974 a inflação atingiu 375%. Ao serem consultados sobre o fracasso de seus planos, os garotos de Chicago afirmaram,

[...] que o problema não estava em sua teoria, mas no fato de que ela não estava sendo aplicada com rigor suficiente. A economia havia falhado no sentido de corrigir a si mesma e voltar ao equilíbrio harmonioso porque ainda existiam ‘distorções’ causadas por cerca de cinquenta anos de interferência governamental. Para que o experimento funcionasse, Pinochet deveria eliminar essas distorções – mais cortes, mais privatizações, maior velocidade (KLEIN, 2008, p. 100).

A Espanha e de forma mais aguda a Grécia passam por situações semelhantes, em razão de seguir políticas claramente neoliberais, embora diversos especialistas como

⁸² Após o golpe militar na Argentina, em 1976, “o primeiro ato de Martínez de Hoz como ministro da economia foi proibir as greves e permitir aos empregadores que demitissem trabalhadores à vontade. Suspendendo controles de preços, mandando os custos da alimentação para as alturas. Também estava determinado a transformar a Argentina em solo hospitaleiro para as corporações multinacionais. Eliminou as restrições em relação à propriedade estrangeira e vendeu centenas de companhias estatais nos primeiros anos” (KLEIN, 2008, p. 108-109).

⁸³ Após o fim da ditadura militar na Argentina que promoveu desnacionalização de empresas entre outras medidas equivocadas as recomendações de mais privatizações e mais cortes em gastos sociais foram implementadas, segundo Klein (2008, p. 201) “no começo dos anos 1990 o Estado argentino vendeu as riquezas do país tão rápida e completamente que o projeto ultrapassou de modo significativo o que havia acontecido no Chile, uma década antes. Em 1994, 90% de todas as empresas estatais tinham sido vendidas para companhias privadas, incluindo Citibank, Bank Boston, France’s Suez e Vivendi, e as espanholas Repsol e Telefônica. Antes de fazer as vendas, Menem e Cavallo generosamente prestaram um valioso serviço para os novos donos: **demitiram cerca de setecentos mil de seus empregados**, segundo as estimativas do próprio Cavallo; alguns ainda acreditam que esse número seja bem maior” (Grifo nosso).

Belluzzo e Fattorelli⁸⁴ alertem que com as negociações que esses países fizeram a situação, na verdade, tende a piorar.

O neoliberalismo encontrou terreno fértil na Escola de Chicago e um dos seus maiores expoentes e mentores foi Milton Friedman. Para Klein (2008) essa escola representa para seus seguidores um circuito fechado. Nas suas palavras,

Como todas as formas de fé **fundamentalista**, a Escola de Economia de Chicago representa, para seus seguidores, um circuito fechado. A premissa fundamental é a de que o livre mercado é um sistema científico perfeito, no qual os indivíduos, agindo em função de seus próprios interesses e desejos, criam o máximo para todos. Se alguma coisa dá errado em uma economia de livre mercado – inflação alta ou desemprego crescente – é porque o mercado não estava verdadeiramente livre. Deve haver algum tipo de interferência, alguma distorção no sistema. A solução de Chicago é sempre a mesma: uma aplicação ainda mais completa e rigorosa de seus fundamentos (KLEIN, 2008, p. 67-68) (Grifo nosso).

Essa explicação de Klein (2008) mostra exatamente o que tem ocorrido com a Grécia e com a Espanha nos últimos anos. Os interesses coletivos são menos importantes que os dos rentistas.

As ideias de Friedman e seus seguidores ficaram na sombra até a década de 1970, momento em que começam a influenciar de forma direta alguns governos, os pioneiros foram o Chile e a Indonésia, conforme vimos. A partir desse período se dissemina pela América Latina influenciando principalmente os governos das ditaduras militares. A Argentina, o Uruguai e o Brasil são outros exemplos, enquanto isso no mundo desenvolvido os EUA e a Inglaterra também adotam as ideias da Escola de Chicago (KLEIN, 2008).

A partir daí, por meio de Jeffrey Sachs, as ideias dos economistas da Universidade de Chicago foram se disseminando cada vez mais, são exemplos a Bolívia e a Polônia, esta última recorreu a Sachs após o partido Solidariedade liderado por Lech Walesa ter ganhado as eleições no fim da década de 1980 (KLEIN, 2008).

⁸⁴ Em discussão no programa televisivo, Espaço Público, exibido às 22h no dia 14 de julho de 2015 na TV Brasil. O programa é apresentado pelos jornalistas Paulo Moreira Leite e Florestan Fernandes Junior. Estiveram presente no programa Maria Lúcia Fattorelli e Leandra Peres (do jornal Valor Econômico) e com a participação de Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo realizando um questionamento para a entrevistada Maria Lúcia Fattorelli.

Assim, essas ideias foram inseridas também no FMI e no Banco Mundial, tornando-se unanimidade na economia mundial, que se baseia no livre mercado. O Brasil seguiu essa perspectiva nos governos dos anos 1990 e no século XXI. O primeiro governo de Dilma Rousseff tentou enfrentar os financistas ao anunciar que baixaria os juros da taxa Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic), porém, conforme Singer (2015) explica, esta atitude foi como “cutucar onças com varas curtas”. A partir deste momento o governo perdeu gradativamente apoio e passou a colecionar inimigos ferrenhos, caso da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). O Segundo governo de Dilma Rousseff ampliou essa participação das ideias dos economistas de Chicago ao promover como ministro da Fazenda Joaquim Levy, que passou pela Escola de Chicago. As primeiras medidas de Levy para resolver o problema das contas públicas do Brasil foram basicamente o que Friedman sempre defendeu tais como: cortes nos gastos públicos (de início esse corte foi de em torno de R\$ 70 bilhões), privatizações e concessões (em 2015 o governo federal lançou grande pacote de concessões de infraestruturas de transportes), aumento dos preços de bens e serviços essenciais como energia elétrica, água e petróleo e aumento da taxa de juros do Selic, em meados de 2015 o valor anual era de 13,75.

Resumo do capítulo

Neste capítulo foi feita reflexão sobre o Estado e suas múltiplas facetas ao longo de sua história. O objetivo foi compreender os momentos em que o Estado centraliza e descentraliza seu poder de controle social e territorial. A organização e o fortalecimento do Estado no Brasil também foram analisados mostrando que o Estado brasileiro teve papel primordial na construção e organização das infraestruturas com os governos de Getúlio Vargas e de Juscelino Kubitschek que foram além da construção de infraestruturas, mas também foram os principais responsáveis pela criação de diversas empresas estatais e do BNDE. Também se evidenciou neste capítulo que após as crises de meados do século XX iniciou-se processo de repasse da administração de infraestruturas para o setor privado. Aliado a essa transferência de administração de infraestruturas também emergiu, e inclusive foi uma das ideologias responsáveis por essa transferência, o neoliberalismo.

CAPÍTULO 3:
PRIVATIZAÇÕES E PROCESSOS DE
CONCESSÕES DE RODOVIAS

O objetivo neste capítulo é o de analisar as peculiaridades da privatização e evidenciar as diferenças com as concessões. Ao longo de todo o texto há citações, relações e comparações entre essas duas noções, isso decorre das muitas semelhanças entre elas. Uma dessas semelhanças como destacado na introdução é do ponto de vista do uso, para os usuários os serviços públicos serem privatizado ou concedido não tem muita diferença, uma vez que nos dois casos é a lógica do mercado que predomina⁸⁵. Assim, é feita análise que contextualiza as privatizações no Brasil, que podem ser mais bem compreendidas após se ter analisado o papel do Estado brasileiro ao longo do século XX. Na sequência deste capítulo se analisa as concessões, desta forma é possível ao leitor entender esses dois processos que envolvem infraestruturas e serviços públicos.

3.1 As privatizações: análise do processo no Brasil

Enquanto na iniciativa privada o empresário opera com ânimo lucrativo, o administrador público tem em vista a prestação de serviços à comunidade, pois têm os membros desta, individualmente, direito subjetivo ao recebimento de uma comodidade estatal.

Imad Ali Nasser (2001, p 2).

Privatização parece ser uma palavra utilizada há muito tempo nos meios científicos da Administração, Direito, Economia e Ciência Política, no entanto, a realidade não é essa. Da mesma forma que o equívoco que ocorre em relação à palavra *globalização*, que foi utilizada pela primeira vez na década de 1960, embora muitas pessoas acreditem se tratar de utilização mais antiga. Conforme Amaral Filho apud Pinto (2009) afirmam, o primeiro a utilizar o termo privatização foi Peter F. Drucker em 1976 no seu livro *Reason Foundation Newsletters* (Santa Mônica, Califórnia) e “[...] mais tarde utilizada, em 1983, nos Estados Unidos, em um dicionário que assim conceituava o termo: ‘tornar privado, especialmente (como um negócio ou indústria) mudar do controle, ou propriedade, público para o

⁸⁵ “O fato inescapável é que, durante o período da concessão/privatização, o patrimônio público e serviços decorrentes estarão sob a lógica do controle privado e da acumulação do capital, levem que nome for” (TURINO, 2015, p. 2).

privado” (PINTO, 2009, p.1). Em poucos anos o termo privatização se tornou bastante difundido.

Para Di Pietro (2003) apud Pinto (2009) o conceito amplo de privatização engloba “[...] todas as medidas adotadas com o objetivo de diminuir o tamanho do Estado e que compreendem: a desregulação, a desmonopolização, a venda de ações de empresas estatais ao setor privado, a concessão de serviços públicos e os ‘*contracting out*’” (Parceiras na Administração Pública, p. 14).

De acordo com Petras (1999) a privatização para ser compreendida deve ser relacionada com um processo político-ideológico iniciado na década de 1970, que com a crise dos “25 anos gloriosos” ganhou impulso. Mas as privatizações e estatizações devem ser relativizadas, uma vez que embora tenha ocorrido esse intenso processo de privatizações pelo mundo entre a década de 1970 até a década de 1990, é necessário lembrar que na década de 1950 houve um processo inverso no Brasil que é o de estatização de ferrovias⁸⁶. Com o declínio da economia e da produção cafeeira, principalmente no Estado de São Paulo, a maioria das ferrovias construídas pela iniciativa privada que eram lucrativas passaram a significar prejuízos e foram absorvidas pelo Estado (BARAT, 1978).

Desta forma, se por um lado, ao realizar análise histórica verifica-se que a iniciativa privada demonstra interesse pelas infraestruturas caso exista possibilidade de lucratividade. No entanto, se essa perspectiva de lucros cessa, elas buscam passar o controle dessas infraestruturas ao Estado que as estatiza. Por outro lado, se o capitalismo enfrenta situação econômica desfavorável conforme ocorreu em meados da segunda metade do século XX e as empresas e grandes corporações não encontram meios para investimentos lucrativos o Estado providencia formas de passar infraestruturas que apresentam potencial de exploração de mais-valia para as empresas privadas e ainda garante via contratos formas seguras de operação.

No Brasil, ao se fazer retrospectiva com foco nas privatizações e concessões verifica-se que se remonta a um período anterior ao do governo de Fernando Collor de Melo (1990-1991), há que se voltar ao período em que o Brasil foi governado pela

⁸⁶ “Em alguns casos as empresas públicas foram o resultado de nacionalizações de empresas privadas, quase sempre de empresas estrangeiras. A nacionalização era via de regra causada pela negativa dos investidores em manter ou modernizar suas unidades de produção ou direcionar seus investimentos para outras regiões ou setores da economia, permitindo assim que setores vitais se deteriorassem. [...] Frequentemente as empresas foram abandonadas com dívidas, maquinaria deteriorada e com elevadas obrigações indenizatórias, o que ameaçava severamente a capacidade do Estado de transformá-las em empresas eficientes. Referimo-nos aqui ao ‘socialismo amarelo’ no qual o Estado tomou a seu encargo as empresas que tinham ficado ‘sem corda’, enquanto o setor privado mantinha em suas mãos as empresas lucrativas (PETRAS, 1999, 310-311).

Ditadura Militar (1964-1985). No governo de João Baptista Figueiredo (1979-1985) foi criada a Comissão Especial de Desestatização e, além disso, houve a privatização de 20 empresas. No governo subsequente, de José Sarney houve continuidade e foram privatizadas mais 18 empresas, das quais 10 eram controladas pelo BNDES (ALMEIDA, 2007).

No entanto, como adverte Almeida (2007) as privatizações ocorridas nos governos de Figueiredo e de Sarney não representaram grandes proporções por quatro razões: as operações de vendas que ocorreram foram de empresas de pequeno porte; a grande maioria foi de reprivatizações, pois se referem a empresas antes privadas que passaram ao controle do Estado devido a problemas de má gestão financeira; em nenhum dos dois governos as privatizações se vincularam a programa global de reformas e de revisão do papel do Estado junto à economia; houve grandes recuos em razão de muitas críticas recebidas, inclusive do Legislativo.

De acordo com Almeida (2007, p. 3),

O marco jurídico do programa de privatização do Governo de Fernando Collor foi instituído pela Lei nº 8031, de 12 de abril de 1990, que criou o Programa Nacional de Desestatização (PND). Somaram-se a esse passo inicial, os Decretos nº 99463, de 16 de agosto de 1990, que regulamentou a lei anterior, o DE nº 99464, também de 16/08/1990, que designou o BNDES como gestor do PND e a Lei nº 8250, de 24 de outubro de 1991, que estabeleceu as formas de pagamento das empresas privatizadas.

As principais justificativas para as propostas de privatizações não foram concretizadas, algumas até foram aprofundadas, como por exemplo, “contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público”. A dívida externa brasileira aumentou muito no período em que ocorreram as privatizações das empresas estatais e de concessões de rodovias mais importantes, como foi o do período de governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

A comparação entre as privatizações ocorridas na década de 1980 e as previstas no PND do governo Collor mostra que esta última é muito mais robusta (em outras palavras, desastrosa, para os brasileiros) e apresenta importantes particularidades. A seguir são elencadas algumas características do PND:

- Inclui um número maior de grandes empresas;
- É muito maior em termos de valores (só com a Usiminas o governo arrecadou um montante maior que o da década dos anos 1980);

- A maioria das empresas tinham sido estatais desde sua origem;
- A privatização tornou-se, nos anos 1990, peça-chave do chamado ajuste estrutural de várias economias ocidentais;
- As privatizações passaram a contar com maior apoio e legitimidade outorgada pela escolha direta do presidente;
- A redução das críticas da oposição ao PND;
- A privatização foi regida por uma lei, aprovada pelo Congresso Nacional através do voto da maioria dos seus membros, o que conferiu base mais sólida à política de desestatização (CASTELLAR, 1991, apud ALMEIDA, 2007, p. 6).

Conforme reflete Almeida (2007), os argumentos apresentados por Castellar (1991) apud Almeida (2007) são pertinentes para se compreender a efetivação do PND, contudo, da forma como são colocados pode conduzir ao entendimento de que o processo ocorreu sem que a Sociedade Civil tivesse questionado ou como se as diretrizes não tivessem ocorrido de acordo com interesses de classes ou frações de classes ligadas a ossatura do Estado ou da Sociedade Civil. O governo também agiu no sentido de reduzir as resistências dos setores diretamente afetados pelas privatizações, como por exemplo, facilitando a participação de funcionários na compra de ações das empresas. O governo utilizou de artimanhas para minar possível resistência dos funcionários, como mostra Almeida (2007, p. 7),

Foi ofertada aos funcionários da Usiminas a participação de até 10% do capital votante, em condições privilegiadas (30% do preço mínimo de leilão), além de também ser assegurada sua participação no Conselho de Administração da empresa, independentemente da quantidade de ações que viessem a adquirir.

A partir do governo Collor (1990-1991), muitas privatizações foram efetuadas no Brasil, diminuindo a partir de 2002. No entanto, vale frisar que um dos motivos pela diminuição ocorreu, também, pelo fato de a maioria das principais empresas estatais já terem sido privatizadas, como é o caso da Embraer (privatizada em 1994), Vale do Rio Doce, Embratel e CSN (privatizada em 1993). As estratégias colocadas em prática no governo Collor contribuíram, mesmo que por um período curto para uma “área de consenso” em relação às privatizações. Isso ocorreu devido à forte campanha para as eleições presidenciais ocorridas em 1989 em que o Estado era apresentado como um elefante lento e atrapalhado dentro de uma residência. Assim, com a campanha e a ajuda da mídia, a população foi “convencida” de que as privatizações seriam benéficas ao Estado e à sociedade brasileira (TENDLER, 2014).

3.2 Privatizações no Brasil: caminho sem volta

Com as novas estratégias de inserção competitiva do Brasil no mercado internacional, sendo as privatizações um de seus correlatos, o controle político e econômico do território, através de instrumentos de planejamento governamental, está se esvaindo.

Farias (2013, p. 128).

No século XX o Brasil esboça um projeto de desenvolvimento, trata-se de elaboração ocorrida no período dos governos de Getúlio Vargas. As elites empresariais brasileiras a partir da revolução de 1930 se organizam para passar ao Estado a parte mais onerosa do processo de industrialização (SAURIN e PEREIRA, 1998, p. 44). No Brasil, o Estado ficou com a tarefa de desenvolver a estrutura viária, o setor energético e a indústria de base para aperfeiçoar as condições do país em relação à infraestrutura necessária ao desenvolvimento da indústria privada (SAURIN e PEREIRA, 1998, p. 44)⁸⁷. Essa ideia permaneceu na agenda política brasileira, mesmo durante o período de governo militar, uma vez que, vale ressaltar, a ditadura brasileira era tinha intenção em passar a ideia de “nacionalista”, e havia projeto de desenvolvimento. Com a abertura e a redemocratização, e com a década de 1980 marcada pela crise econômica mundial esse projeto nacional foi desintegrado e abandonado. Na década de 1990, a partir do governo Collor em diante as políticas desenvolvidas foram caracterizadas por serem setoriais e por preocuparem-se em resolver problemas em curto prazo, perdeu-se além do projeto nacional a visão em longo prazo.

A partir da década de 1990 houve aumento do processo de privatizações e de concessões pelo mundo e assim, em razão de o Estado ter repassado algumas atividades para a responsabilidade da iniciativa privada, a busca pela resolução das desigualdades regionais e das diferenças do desenvolvimento ficou prejudicada. Os autores Diniz e Lemos (1997) argumentam que a crise fiscal e as mudanças na concepção do Estado

⁸⁷ “A intervenção direta do Estado na economia, mediante a criação de empresas estatais, ou indireta, através da regulação, pautou-se pelo esforço de promover a industrialização e o crescimento econômico. Coube ao Estado complementar as atividades do setor privado, investindo em infraestrutura e em áreas onde o capital necessário era muito grande, o retorno muito baixo, ou o período de maturação muito longo. Tais investimentos, por essas razões, não atraíam o capital privado nacional e/ou estrangeiro” (SAURIN e PEREIRA, 1998, p. 45).

contribuíram para que a possibilidade de o Estado voltar a assumir o papel histórico de principal agente responsável pela desconcentração produtiva fosse bastante reduzida. De acordo com os autores,

No entanto, o nível das desigualdades regionais e sociais seguramente se transformaram em um forte problema político e em pressões regionalistas sobre o governo federal obrigando-o a estabelecer ações de política econômica com vistas ao desenvolvimento das regiões mais atrasadas, inclusive como condição para a manutenção do pacto federativo e da governabilidade do país (DINIZ e LEMOS, 1997, p. 25).

Assim, o aumento das privatizações e concessões não tem como consequência apenas o pagamento pelo uso de determinados serviços de interesse público, como das infraestruturas de transportes. Há consequências muito mais graves, como a redução do poder de manobra do Estado na redução das desigualdades regionais e de ordenamento da produção, mais precisamente da localização das atividades produtivas. As desigualdades regionais de infraestruturas são aprofundadas com a adoção do pagamento (cobrado diretamente dos usuários) pelo uso dessas infraestruturas, uma vez que nas rodovias cujo Volume Médio Diário (VDM) é baixo não é possível utilizar essa forma de administração e manutenção. De acordo com Diniz e Lemos (1997) “o importante a investigar não é se a infraestrutura apresenta relação positiva com crescimento regional, [...] e sim, mais especificamente, se ela por suas características peculiares, constituiria um fator de desenvolvimento desigual e concentração regional, particularmente no contexto que ora se nos apresenta, vale dizer, em um cenário de saída do Estado de determinadas atividades e de sua privatização” (p. 17).

As privatizações não sempre devem ser vistas como adequadas para serviços de interesse público, uma vez que o Estado deve, como uma de suas funções, oferecer esses serviços com qualidade e acesso (no caso de serviços de saúde e educação, por exemplo) de forma igualitária em todo o território, ou no mínimo, a mais igualitária possível. E às empresas privadas só interessam os nichos que podem ser lucrativos.

Apesar de todas as promessas, a privatização significa cedo ou tarde não só a piora mas também o aumento drástico de preços. Porque és pobre, tens de morrer mais cedo: com a privatização crescente dos serviços de saúde, essa velha sabedoria popular recebe novas honras mesmo nos países industriais mais ricos. A política de privatização não dá trégua nem sequer às necessidades humanas mais elementares. Na Alemanha, as casas de banho das estações de comboio passaram a ser recentemente

controladas por uma empresa transnacional chamada "McClean", que cobra pela utilização de um mictório tanto como por uma hora de estacionamento no centro da cidade. Portanto agora já se diz: se és pobre, tens de mijar nas calças ou aliviarte ilegalmente! (KURZ, 2002, p. 3).

Em suma, as privatizações foram conduzidas no Brasil de forma conveniente à iniciativa privada. Nos períodos em que os investimentos em setores de base, como a partir das décadas de 1930, 1940 e 1950 eram imprescindíveis, coube ao Estado realiza-los, em razão de que, conforme Saurin e Pereira (1998) “[...] o capital necessário era muito grande, o retorno muito baixo, ou o período de maturação muito longo”. Quando houve crises que atingiram empresas privadas (décadas de 1970 e 1980, principalmente) o Estado estatizou empresas privadas que passaram a dar prejuízos. Nas décadas de 1980 e 1990 o Estado brasileiro ofereceu empresas estatais dos setores estratégicos, como as telecomunicações, energia, mineração e indústrias de base à iniciativa privada. O interesse público não parece prevalecer nas atuações do Estado referente às empresas estatais.

3.3 Concessões de rodovias no Brasil: contextualização

A injustiça na cobrança de pedágio em rodovias e vias públicas já se encontra expressa na mais remota sabedoria romana: “Quae publicae sunt nullius uidentur in bonis esse, ipsius enim uniuersitatis esse creduntur” (Gaio, 2, 11) - As coisas públicas não podem ser destinadas a beneficiar o patrimônio de quem quer que seja, pois são consideradas da própria comunidade.

Surgik (2000, p. 4 – grifo do autor).

O objetivo é apresentar uma análise das concessões e dar ênfase ao processo de concessões de rodovias no Brasil e em outros países. É preciso não confundir concessão com privatização conforme foi mostrado na introdução.

O Brasil nesse meado da segunda década do século XXI é um dos países que empreendeu o maior processo de concessões de rodovias do mundo, assim como também é um dos países que possuem maior quilometragem de rodovias concedidas do mundo em

relação ao total de rodovias pavimentadas⁸⁸. O Brasil possui em torno de 10% de suas rodovias pavimentadas em regime de concessão (ABCR, 2015), a Argentina possuía 3,7% em 2008 (TOMASSIAN e SÁNCHEZ, 2009) a média mundial é de 2%. O quadro 5 mostra a situação da malha viária brasileira.

Quadro 5: Brasil: Extensão da Rede Rodoviária (km) - 2014.

Brasil - Extensão da Rede Rodoviária (km)	Rede não pavimentada	Rede pavimentada	Extensão total da rede
Federal	12.795	66.410	79.205
Estadual	111.334	110.842	222.176
Municipal	1.234.918	26.826	1.261.744
Rede Planejada			150.978
TOTAL	1.359.047	204.078	1.714.103

Fonte: DNIT – DPP/CG PLAN/Coordenação de Planejamento, 2014.

Conforme referido na seção anterior, os processos de privatizações e concessões foram inseridos na agenda política brasileira na década de 1990 como ficou claramente exposto no PND. Passados aproximadamente duas décadas de seu início é possível realizar uma análise de suas consequências. Antes é necessário deixar mais detalhado como ocorreu esse processo. As infraestruturas de transportes não foram privatizadas e sim concedidas porque na Constituição é vetada a venda de infraestruturas.

O quadro 6 mostra a situação da malha rodoviária brasileira pavimentada em 2013.

Quadro 6: situação da malha rodoviária pavimentada - 2013.

Malha	Extensão (km)	%
Malha rodoviária pavimentada	202.589	100
Federal	64.921	32
Estadual	110.842	55
Municipal	26.826	13
Malha federal concedida	8.000	3,9
Malha federal a conceder - PIL	7.494	3,7

Fonte: PNV/ANTT, 2013.

⁸⁸ Essa afirmação é feita a partir do relacionamento entre a quilometragem concedida e a porcentagem de estradas pavimentadas.

Dois cenários poderiam surgir ao longo do processo de concessões rodoviárias no Brasil, conforme afirma Diniz e Lemos (1997) o primeiro é que seria possível o Estado ter mais recursos em caixa com a economia que faria em razão de não necessitar dispor de recursos com as rodovias em concessão. Assim, com a economia de recursos nas rodovias que estão em concessão os recursos poderão ser utilizados para investimentos em infraestruturas nas regiões que tenham mais deficientes. “O segundo cenário teria lugar se a maior eficiência e economia de recursos da privatização e, eventualmente, da descentralização, fosse considerada uma economia visando ao enxugamento de recursos destinados ao setor rodoviário” (DINIZ e LEMOS, 1997), com esse segundo cenário a tendência de concentração regional é potencializada o que aumenta os desequilíbrios.

Conforme é possível perceber, ao se analisar as pesquisas feitas pela CNT anualmente, o Estado de São Paulo foi beneficiado, uma vez que a melhora nas infraestruturas rodoviárias tende a atrair mais investimentos do setor privado. Em suma, prevaleceu o segundo cenário caso se considere o território nacional e também ocorreu maior concentração econômica em municípios ao longo de rodovias pedagiadas, principalmente as troncais como exemplo de rodovias no Estado de São Paulo: Presidente Dutra (BR 116), Anhanguera (SP 330), Bandeirantes (SP 348), Castelo Branco (SP 280) e Washington Luis (SP 310). Essas rodovias citadas formam eixos de desenvolvimento, conforme Sposito (2007) e Oliveira (2011) demonstraram. No entanto, devido ao fato de a base dos reajustes das tarifas de pedágio da primeira etapa das concessões do Estado de São Paulo ser o IGP-M os custos do pedágio crescem em uma espécie de “progressão geométrica”, o resultado ao longo do tempo é que os custos com pedágios se tornam cada vez maiores, o que pode inviabilizar para os agentes produtivos, dependendo da atividade que desenvolve a localização dos empreendimentos no Estado de São Paulo.

Em 2015 já são quase 20 mil quilômetros de rodovias concedidas e devido ao baixo crescimento da economia nesse mesmo ano o Governo Federal anunciou que intensificará as concessões de rodovias portos e aeroportos. Uma matéria disponível no domínio eletrônico Infomoney do dia 1 de junho de 2015 trazia a seguinte manchete “depois do PIB fraco, o governo vai apostar nas concessões de infraestrutura” (MENDONÇA, 2015).

O panorama das concessões de rodovias no Brasil em 2015 é mostrado na tabela 1.

Tabela 1: Brasil: situação da rede rodoviária conforme a jurisdição, 2015.

Rodovias Concedidas	Pista Simples (em km)	Pista Dupla (em km)	Extensão total da rede (em km)
Federal	6.482	3.641	10.123
Estadual	4.747	4.576	9.323
Municipal	0	17	17
Extensão Total - km	11.229	8.233	19.463
Extensão concedida/Extensão total pavimentada	6%	88%	10%

Fonte: ABCR, 2015.

Desta forma, conclui-se que a orientação neoliberal no Brasil está perdurando. Esta forma de intervenção política foi iniciada de maneira aprofundada pelo governo Collor e daí para adiante não foi abandonada em nenhum momento. Os governos de Lula e Dilma Rousseff, apesar de serem de partido de origem popular, também deram continuidade às concessões de infraestruturas. Uma afirmação de Brandão (2007) congrega as estratégias usadas para justificar essas políticas de gestão.

A partir dos anos 90, afirma-se a opção neoliberal no país, que se consolida nos oito anos do governo FHC. Seguindo as “sugestões” do conhecido Consenso de Washington, avança-se na desregulamentação dos mercados (incluindo o financeiro doméstico, o de trabalho, com pesados cortes nos direitos antes assegurados, e o de produção e consumo). Reforma-se o Estado, privatizando os serviços de utilidade pública, o setor produtivo estatal e os sistemas nacionais de infraestrutura, abdicando totalmente de políticas “direcionadoras” dos setores produtivos. Consolida-se a liberação da conta de capitais e a abertura comercial. Há nos discursos forte crença em que, com liberalização cambial, ingressaria “poupança externa” nos patamares necessários (p. 154).

Em meio a essa postura do Estado brasileiro, de delegar a terceiros serviços públicos e a gestão de infraestruturas, a sociedade fica à mercê de contratos e de agências reguladoras cuja atuação deixa a desejar em vários setores, sendo o principal o de telecomunicações. Se o Estado brasileiro está cada vez mais promovendo a organização e gestão de serviços e infraestruturas de uso e interesse público para a responsabilidade privada um questionamento vem à tona: quem vai gerir (investir) esses serviços em regiões em que não há interesse por parte do empresariado? O Estado está abdicando de um de

seus papéis explícitos na Constituição Federal que é o de agir no sentido de diminuição dos desequilíbrios regionais e de garantia de cidadania no seu território?

3.4 Concessões de rodovias: análise do processo de concessões no Brasil

[...] nenhuma restrição ou constrangimento se pode impor a qualquer pessoa, impedindo-lhe ou dificultando-lhe o exercício do direito de ir e vir, sobretudo se levarmos em conta que o poder público já arrecada tributos precisamente para garantir às pessoas o exercício de seus direitos, jamais para restringi-los. Assim, o apetite do poder público de arrecadar tributos deve limitar-se exclusivamente ao atendimento dos interesses da sociedade, não se justificando em hipótese alguma a lesão de direitos individuais, a pretexto de atender ao interesse social, muito menos a arrecadação de mais uma “contribuição” da população - como o pedágio - para, na realidade, acabar servindo como fonte de enriquecimento de alguns poucos, à custa da coisa pública.

Surgik (2000, p. 8).

As concessões se referem a uma modalidade camuflada de privatização. Essa analogia pode ser feita se realizada do ponto de vista do uso das infraestruturas concedidas e/ou serviços de interesse público. No caso de concessão de infraestruturas de transportes como rodovias, ferrovias e portos a maioria das concessões cobra tarifas de pedágio para o uso⁸⁹. Assim, para o cidadão que necessita utilizar essa infraestrutura não há diferença caso ao invés de concedida fosse privatizada. Para qualquer uma dessas formas de gestão há (ou deveria) ter agências para fiscalização. Pode-se citar como exemplo a Anatel que fiscaliza o setor de telecomunicações que foi totalmente privatizado no Brasil, e a ANTT que fiscaliza infraestruturas de transportes terrestres e, assim, as rodovias concedidas.

⁸⁹ Em alguns países, como é o caso da Espanha, há uma forma de concessão que não onera o usuário com a cobrança de pedágio, são os chamados pedágios sombra (*shadow tol*), nessa modalidade de contrato o Estado paga a concessionária pela administração das rodovias.

Na “reforma do Estado” ou “contrarreforma”, conforme Bhering (2008), empreendida no governo de Fernando Henrique Cardoso houve diversas formas de reduzir os meios de atuação das empresas estatais, além da concessão ocorreu também privatizações de empresas estatais de menor porte ligadas a empresas estatais de grande porte, conforme ocorreu com a Petrobras (BEHRING, 2008) em que foi privatizado o setor de fertilizantes e promoveram a perda do monopólio da extração de petróleo e derivados em território nacional. Além dessas, outras mudanças foram efetuadas na Petrobras na era FHC, conforme Musacchio e Lazzarini (2015) informam,

Como parte das políticas de privatização e liberalização da década de 1990, o presidente Fernando Henrique Cardoso liberalizou a indústria petrolífera em 1997. Naquele ano, promulgou a Lei do Petróleo, que extinguiu o monopólio do petróleo pela Petrobras e abriu os mercados de petróleo e gás no Brasil para empresas estrangeiras e para a concorrência no exterior. Cardoso também eliminou as restrições que proibiam estrangeiros de terem ações da Petrobras. Finalmente, em agosto de 2000, o governo FHC registrou as ações da Petrobras na Bolsa de Valores de Nova Iorque através do programa American Depositary Receipts (ADR). Também permitiu que os brasileiros usassem suas contas no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço para adquirir ações da Petrobras (p. 132).

Porém, é necessário fazer um retorno histórico até meados da década de 1970, período em que são iniciadas as principais estratégias para privatizar empresas estatais, conforme afirma Petras (1999).

De acordo com Petras (1999),

O neoliberalismo parte da premissa de que os pagamentos da dívida têm prioridade sobre qualquer projeto de desenvolvimento interno. O argumento empregado é o de que a confiança do credor/investidor ultramarino é fundamental para assegurar fluxos de capital estratégicos para a recuperação da economia do país. Na prática, a obrigação de efetuar integralmente os pagamentos da dívida externa nas datas aprazadas tem levado à maciça deterioração da infraestrutura física – das estradas, dos sistemas de transporte, das escolas e dos hospitais, restando apenas os serviços privados destinados à elite. As “grades” de transporte/mercado que ligavam os setores produtivos foram substituídas por um sistema central semelhante ao “eixo de uma roda”, que liga os enclaves produtivos às metrópoles exportadoras voltados para os mercados ultramarinos (PETRAS, 1999, p. 110).

O território brasileiro serve como um exemplo bastante didático para essa afirmação de Petras (1999). Se observar os resultados da pesquisa anual realizada pela

CNT (2014) é possível constatar esse eixo da roda comentado pelo autor, sendo composto por rodovias mais importantes, que estão localizadas em regiões dinâmicas ou ligam cidades mais importantes, constata-se que a maioria estão concedidas ou em processo de licitação. O setor ferroviário é um exemplo ainda mais claro desse processo, basta verificar que foram extintas quase 100% das linhas para transporte de passageiros e as linhas que funcionam com transporte de carga são utilizadas para escoamento de *commodities* ou para abastecer áreas do agronegócio com produtos, como por exemplo, fertilizantes. O que Petras (1999) chama de eixo de roda preferimos chamar de *armadura territorial*⁹⁰.

Assim, como resultado do processo de estatização da economia no Brasil, que associado à crise dos “25 anos gloriosos”, foram iniciadas as primeiras propostas de privatizações das empresas que, já estavam consolidadas e já eram garantias de lucros para as empresas que ganhassem as licitações, como, por exemplo, no setor de telecomunicações. O aumento das tecnologias em telecomunicações e informática era previsto para os próximos anos e as tendências de utilização desse tipo de serviço público eram garantidas. Desta forma, promoveu-se o processo de privatização do setor.

Analisar o processo de privatizações é um tanto arriscado, uma vez que os que fazem críticas aos pesquisadores que apresentam argumentos contrários a esse processo tem como resposta a denominação de estatistas. Desta forma, fazem sua primeira tarefa, que é dividir o debate em apenas dois grupos, os contras e os favoráveis ao processo de privatizações. Feito isso muitos debates são marcados basicamente por essa dicotomia.

É necessário, nesse debate, considerar muitas variáveis e o processo histórico de formação e consolidação dos capitalismos nacionais. Cada país tem um processo de formação econômico social ou, na perspectiva de Santos (2008 [1977]) formação socioespacial diferente. Uma generalização grosseira pode ser feita entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. No entanto, uma grande diversidade de países é classificada apenas nesses dois grupos. Assim, é necessário ao se estabelecer análises entre países realizar uma caracterização de sua Formação Econômica e Social para que não fique apenas em comparações de dados e, portanto, na superficialidade.

⁹⁰ A expressão *armadura territorial* se refere a uma espécie de armadura sobreposta ao espaço, configurando meios de acesso e penetração territorial que significa para as corporações que atuam em escalas diversas (local, regional, nacional, mundial/global) possibilidades de atuação cada vez maior em qualquer ponto do território. Armadura remete a segurança e rigidez, ou seja, são infraestruturas de qualidade. As reflexões sobre a expressão *armadura territorial* foram realizadas por meio de discussões com o professor Leandro Bruno Santos da Universidade Federal Fluminense (UFF).

Feitas essas considerações, está delineado os caminhos para se analisar o processo de privatizações e concessões no Brasil. Neste sentido, a análise já esboçada dos eventos políticos ocorridos no país no século XX expande o campo de visão para se compreender o processo, não apenas em seus aspectos jurídicos ou operacionais, mas em uma perspectiva histórica.

3.5 Processos de concessões de rodovias em países da Europa e da América Latina

Nesta seção o objetivo é traçar uma análise de concessões em alguns países da Europa e da América Latina para que se possa compreender os diferentes tipos de modelos adotados e as motivações que levaram esses países a realizarem processos de concessões de rodovias. Feito isso, é possível compreender de forma mais completa o processo de concessões no Brasil.

As concessões de rodovias já são adotadas como forma de administração de rodovias desde antes da década de 1990 que foi caracterizada pela maior onda de concessões pelo mundo, embora na Espanha já ocorra desde a década de 1950 e na Argentina desde 1967 (Lei 17.520) (TOMASSIAN e SÁNCHEZ, 2009). O Brasil teve a maioria das suas concessões regulamentadas na década de 1990, posteriormente em 2008 e 2009 ocorreram muitas novas concessões no Estado de São Paulo e de rodovias federais pulverizadas desde o início do século XXI. A seguir será feita caracterização dos processos de concessão em alguns países da Europa e da América Latina.

Na Europa será feita uma caracterização dos principais aspectos das concessões em Portugal, Grã-Bretanha, Espanha e França. Na América Latina serão apresentados aspectos das concessões nos seguintes países: México, Colômbia, Peru, Chile, Equador e Uruguai.

3.5.1 Portugal

Em Portugal a primeira rodovia concedida data de 1972, com a constituição da empresa BRISA que foi nacionalizada em 1974 e posteriormente (entre 1996 e 1997) foi

reprivatizada (MARQUES e SILVA, 2008)⁹¹. Atualmente são 21 concessionárias integrantes da Associação Portuguesa das Sociedades Concessionárias de Auto-Estradas ou Pontes com Portagens (APCAP), conforme informações da instituição (APCAP, 2014). De acordo com informações da APCAP um total de 2.942,9 quilômetros de rodovias estavam em operação no ano de 2014. Com a crise econômica que atinge mais profundamente alguns países da Europa como Portugal, Espanha e Irlanda, as receitas das concessionárias em Portugal tiveram redução em 2012 e foram menores que as de 2006.

Os processos de concessões de rodovias em Portugal na avaliação de Marques e Silva (2008) apresentaram consequências de três tipos, as quais são: reequilíbrios financeiros, e dessa forma encargos adicionais para o Estado; princípios de contratação prejudicados; e controle e fiscalização de concessões debilitadas. Tiveram como principais causas desses resultados problemas relacionados à avaliação ambiental, causas políticas com a introdução de modificações unilaterais nos contratos, expropriações e fraca preparação por parte do Estado dos concursos (licitações), processo de aprendizagem não rentabilizado⁹² e insuficiência na organização dos serviços do Estado.

3.5.2 Grã-Bretanha

Na Grã-Bretanha atualmente existem 42 quilômetros de rodovias sob administração privada. De acordo com Machado (2002, p.81) “devido a impopularidade das estradas com pedágios, desde o século 19 (com as chamadas *tolled turnpike roads*), o governo britânico, mesmo tendo sido o precursor do processo de privatizações, adotou uma postura contrária à privatização de rodovias”. Ainda segundo Machado (2002), com o expressivo crescimento econômico ocorrido na Inglaterra e o consequente aumento no tráfego e nos congestionamentos a tendência era de adotar as concessões nos próximos anos. Assim, em 1993 foi implantada a primeira rodovia concedida, a *Birmingham Northern Relief Road*.

⁹¹ A empresa Brisa em 2015 teve parte adquirida por empresários brasileiros (30%) (ROSTÁS, 2015), o nome da empresa foi alterado para Brisal. Além dessa, a TAP teve 40% de seu patrimônio vendido para a Azul Linhas Aéreas Brasileiras S.A.

⁹² O que os autores denominam processo de aprendizagem não rentabilizado se refere a precipitação por parte do Estado em realizar vários contratos de concessão no mesmo período, o que inviabilizou a avaliação dos primeiros processos para identificação de problemas que poderiam ter sido corrigidos em licitações futuras. Para Marques e Silva (2008, p. 41), “no início do programa, o ritmo elevado de lançamento de concursos não permitiu amadurecer as experiências adquiridas, de modo a permitir incorporar os ensinamentos retirados nos concursos seguintes. Este contexto foi particularmente desajustado, tendo em conta que se tratava de matérias novas em Portugal (ainda que baseadas no modelo inglês, sobejamente citado em termos internacionais)”.

No entanto, a tendência apontada por Machado (2002) não se concretizou, uma vez que não houve expansão de rodovias concessionadas na Inglaterra e na Grã-Bretanha, conforme dados da ABCR, pois permanecem com 42 quilômetros concedidos (2013), conforme informações da *International Bridge, Tunnel and Turnpike Association* (IBTTA) e da *European Association With Tolled Motorways, Bridges and Tunnels* (ASECAP) (2015).

3.5.3 Espanha

Na Espanha, os pedágios foram regulamentados no ano de 1953 com a Lei dos Pedágios Rodoviários, mas as primeiras concessionárias de rodovias se estabeleceram entre fins da década de 1960 e o início da década de 1970 (MACHADO, 2002). Sempre houve uma intensa participação do Estado nos processos de cobrança de pedágio e de concessões. Em 1982, por exemplo, durante o governo socialista foi suprimido o plano de autopistas e se implementou um sistema de rodovias livre de pedágio. Porém, em 1984 foi formada uma empresa estatal para coordenar o sistema de rodovias provocando uma reavaliação de toda a política de pedágios e a forma como eram gerenciados. Assim, até o início da década de 1990 o programa de privatização de rodovias ficou estagnado (MACHADO, 2002). Baeza; Ortega e Vassalo (2013) dividem o processo de pedagiamento em rodovias na Espanha em três períodos de 1967 a 1975, de 1976 a 1996 e de 1996 a 2006. De acordo com Baeza; Ortega e Vassalo (2013, p. 3),

El segundo de los períodos se caracterizó por la ausencia de actividad dentro del sector. Transcurridos más de treinta años, se aprobó la Ley 13/2003 sobre el contrato de concesión de obras públicas. Con ella se actualizó el modelo de concesiones de autopistas antiguo, haciéndolo extensivo a todo tipo de obras públicas. Esta ley quiso impulsar la participación del sector privado en el desarrollo de proyectos de infraestructuras, así como definir un nuevo esquema de asignación de riesgos.

O sistema de concessões espanhol se baseia numa organização em que a concessionária se responsabiliza pelos riscos de construção e exploração das infraestruturas. Geralmente os riscos ocorridos nas concessões são atribuídos às concessionárias. A partir de 2003 foi instituída a possibilidade de as partes contratantes discutirem a mitigação dos riscos, por meio de limites máximos e mínimos de

rentabilidade, assim a concessionária não incorre em riscos excessivos, mas também não consegue lucros exorbitantes (BAEZA; ORTEGA e VASSALO, 2013).

Outra característica do sistema de concessões de rodovias espanhol é que,

Las autopistas de peaje en España tienen siempre una carretera libre de peaje alternativa, de tal manera que los usuarios tienen la posibilidad de elegir entre una autopista de peaje que les ofrece una mayor calidad y un menor tiempo de viaje, y una carretera sin peaje, que puede ser carretera convencional o autovía, y que les ofrece una menor calidad y mayor duración del tiempo de viaje (BAEZA; ORTEGA e VASSALO, 2013).

Em outros países, como o México, também há essa forma de organização das possibilidades de utilização das infraestruturas de transportes. No Brasil não se estabeleceu essa alternativa.

O caso espanhol mostrou ser frágil em momentos de crise e recessão. Desde o início da crise econômica, iniciada por volta de 2007, o fluxo nas rodovias diminuiu drasticamente e os lucros de algumas concessionárias declinaram. Além disso, as dívidas de algumas concessionárias com as desapropriações não diminuíram. O *Ministerio de Fomento* estuda criar uma nova empresa pública para incorporar as concessionárias endividadas. Apesar desses problemas causados pela crise econômica, há atualmente na Espanha 3.404 quilômetros de rodovias concedidas (ASECAP, 2014).

3.5.4 França

Na França o instituto de concessões de rodovias foi formalmente estabelecido em 1955 era voltado exclusivamente para a construção e operação de túneis e autoestradas (MACHADO, 2002). Até 1970 o sistema de cobrança de pedágios na França era inteiramente estatal, a partir desse período iniciou-se a participação privada na administração rodoviária francesa com a constituição de quatro concessionárias.

As primeiras empresas para administrar rodovias foram criadas entre 1956 e 1961 e eram todas públicas e entre 1971 e 1973 foram criadas quatro empresas privadas, porém apenas uma sobreviveu à primeira crise do petróleo (ASECAP, 2013). Da mesma forma que na maioria dos países analisados, na França também os choques do petróleo na década de 1970 afetou gravemente o setor de concessões de rodovias. Isso mostra que, de um

modo geral, as concessões apresentam resultados satisfatórios se a economia também apresenta, caso contrário, as concessionárias recorrem ao Estado para suportar a crise. Assim, as concessionárias constituídas em 1970 foram incorporadas pelo Estado, por meio uma política pró-nacionalização vigente. Com a estabilização da economia a França optou a partir do Plano Diretor de Desenvolvimento de Novas Autoestradas, em 1988, pela política de não prover financiamento público para as novas concessões (MACHADO, 2002).

Atualmente existem 9.053,1 quilômetros de rodovias pedagiadas na França (ASECAP, 2015). Em 2010 havia 18 concessionárias em operação na França, sendo 15 privadas, duas públicas (ATMB, SFTRF) e uma administrada por autoridades locais (CCI du Havre), em 2015 há 23 concessionárias em operação. Para maior compreensão sobre as concessões de rodovias na Europa vale consultar Albalade (2014).

A tabela 2 mostra as estatísticas dos países integrantes da ASECAP com a quantidade de concessionárias em operação no ano de 2015 e a quilometragem de rodovias concedidas.

Tabela 2: Estatísticas dos países membros da ASECAP.

País	Concessionárias	Km		País	Concessionárias	Km
Áustria	3	2.183,9		Polônia	4	468
Croácia	4	1.289,4		Portugal	21	2.942,9
Dinamarca	2	34		Reino Unido	1	42
Espanha	33	3.404,01		Servia	1	603
França ¹	23	9.053,1		Eslovênia	1	607
Grécia	11	1.558,2		Marrocos	1	1511
Hungria	6	1157		República Eslovaca	1	651
Irlanda	9	337		República Tcheca	1	1.429,2
Itália	27	5.906,5		Alemanha	1	14.136
Noruega	37	911		Rússia	3	247,7
Países Baixos	1	20				
				Total ASECAP Network	191	48.491,91

Fonte: ASECAP, 2015.

Na América Latina há concessões de rodovias na maioria dos países. Araújo e Brito (2003) realizaram um estudo e elencaram quatro países que apresentavam mais informações sobre seus processos de concessões e que possibilitavam comparação com o processo brasileiro. Foram analisados os modelos do Brasil, México, Argentina e Colômbia. Além destes, analisamos também os processos de concessões no Uruguai, Chile, Equador, Peru e Venezuela. A sequência de análise dos países é apresentada por ordem alfabética, com exceção do Brasil que não é analisado nesta seção em razão da ampla análise do processo brasileiro neste e em outros capítulos.

3.5.5 Argentina

O caso das concessões de rodovias na Argentina é um dos mais complexos entre os países analisados, razão pela qual a maioria dos autores que o analisam divide o processo em três momentos. No primeiro momento entre 1989 e 1992 o governo federal transferiu para a iniciativa privada um terço das rodovias interurbanas. O valor das tarifas de pedágio era calculado por meio de uma composição entre o índice do custo de vida e a variação do dólar. Dois problemas ocorreram nesse primeiro momento, ineficiência da fiscalização por parte das agências reguladoras e aumento das tarifas, houve fortes reclamações feitas pelos usuários (ARAÚJO e BRITO, 2003). A segunda fase contou com a experiência da primeira e assim o governo daria como vencedora a concessionária que ofertasse o menor valor de pedágio e os reajustes foram definidos a partir do índice de preços dos consumidores e os prazos das concessões antes de 12 anos passaram para 22. A terceira etapa utilizou o mecanismo conhecido como BOT, ou seja, construção, operação e transferência. Nesse modelo de contrato a iniciativa privada constrói opera e ao fim do prazo do contrato (25 anos) devolve a infraestrutura ao Estado. Devido ao volume alto de investimento inicial demandado, houve a necessidade de subsídio por parte do Estado. O valor desse subsídio foi o definidor do vencedor da licitação (ARAÚJO e BRITO, 2003).

De acordo com Tomassian e Sánchez (2009) houve a implantação a partir de 2003 de um novo modelo de concessões de rodovias na Argentina,

En síntesis, la implementación de este segundo régimen de concesiones viales no ha cumplido, hasta ahora, con las expectativas que en éste se habían depositado. En lo medular, la dilución de la responsabilidad en la ejecución de las obras y la falta de seguridad institucional han

desalentado el financiamiento de inversiones, lo que deriva en el progresivo deterioro de las carreteras y desprestigia esta modalidad de participación privada en la opinión de los usuarios (TOMASSIAN e SÁNCHEZ, 2009, p. 6).

No primeiro período de concessões na Argentina foi vetada a participação de empresas estrangeiras na concorrência das licitações, apenas puderam participar as empresas inscritas no *Registro Nacional de Constructoras* (TOMASSIAN e SÁNCHEZ, 2009).

3.5.6 Colômbia

Na Colômbia as concessões foram iniciadas em razão da falta de recursos do Estado para investimento na Rede Viária Nacional (PRIETO, 2002). O processo de concessões colombiano enfrentou alguns problemas já em seu início, princípio de 1997, uma vez que enfrentou dificuldades em estimar o volume de tráfego nas rodovias a serem concedidas. Assim, trechos foram colocados para concessão sem que apresentassem, de fato, viabilidade econômica para cobrança de pedágio. Outro problema foram os atrasos decorrentes de liberação de licenças ambientais e desapropriações no entorno das rodovias cujos ônus foram repassados às concessionárias. Todos esses problemas geraram várias renegociações dos contratos. Na busca por soluções para esses problemas o Estado definiu por um seguro com fiança do Banco Mundial para o caso de atos unilaterais realizados pelo Estado. Além disso, também foi determinado que os prazos dos contratos fossem flexíveis, variando de acordo com a demanda alcançada, se for além do esperado o prazo é reduzido e vice versa (ARAÚJO e BRITO, 2003).

O financiamento da construção, operação e manutenção das rodovias também é outro problema, uma vez que a Colômbia possui poucos recursos públicos para esse tipo de investimento, segundo Prieto (2002). Assim, as concessões são utilizadas como alternativa para expansão da malha viária pavimentada, porém para a iniciativa privada só interessa trechos com viabilidade econômica para seus investimentos. Um problema destacado por Prieto (2002) e Araújo e Brito (2003) é a falta de experiência em gerir contratos de concessão de rodovias pelo Estado colombiano, o que gerou desentendimentos entre o poder concedente e as concessionárias, provocando revisões de contratos. O desequilíbrio

econômico que ocorreu nas concessões colombianas demandou que o Estado retribuísse às empresas o déficit.

3.5.7 Chile

O Chile, na concepção de Klein (2008), foi um dos laboratórios do liberal Milton Friedman. Este economista, Friedman, é uma das principais mentes por trás dos processos neoliberais ocorridos no mundo na segunda metade do século XX. Conforme Klein (2008), “Milton Friedman aprendeu a explorar choques e crises de grande porte em meados da década de 1970, quando atuou como conselheiro do ditador chileno, o general Augusto Pinochet” (p. 16)⁹³.

No Chile, o processo de concessões ocorreu de forma mais acentuada no início da década de 1990, da mesma forma que na maioria dos países da América Latina analisados. A *Lei de Concesiones y Obras Públicas* foi promulgada no ano de 1996. O Chile é um dos países da América Latina que mais tem setores concedidos, como, por exemplo, (autopistas interurbanas e urbanas, terminais aeroportuários, penitenciárias, edificações públicas, complexos hospitalares, conectividade marítima, corredores urbanos). A justificativa para as privatizações e concessões também são semelhantes à dos outros países. Segundo essa justificativa, o Estado teve enfraquecidas suas bases de financiamento para manutenção e expansão das infraestruturas de transportes e outros setores mais importantes necessitavam de atenção do Estado. Esse enfraquecimento do poder de investimento ocorreu a partir das crises do petróleo ocorrida na década de 1970 e posteriormente a maioria dos países da América Latina foi submetida ao aumento exorbitante de suas dívidas externas, além de renegociações dessas dívidas. É também resultado de políticas neoliberais desastrosas que abriram desenfreadamente os países ao capital externo, o que resultou em perda de recursos estatais, como são exemplos pioneiros na América Latina o Chile, Argentina e Uruguai.

Assim, a partir de 1993 o Estado chileno começa a oferecer à iniciativa privada oportunidades para fechar contratos de concessões de rodovias. No sistema de concessões

⁹³ “Friedman aconselhou Pinochet a impor uma reforma econômica bastante rápida – corte de impostos, livre-comércio, serviços privatizados, corte nos gastos sociais e desregulamentação [...]. Foi a estratégia mais extrema de apropriação capitalista jamais tentada em qualquer lugar, e ficou conhecida como a ‘revolução da Escola de Chicago’, pelo fato de que muitos economistas de Pinochet tinham estudado sob a orientação de Friedman na Universidade de Chicago” (KLEIN, 2008, p. 16-17).

daquele país os contratos são na forma do BOT, e os prazos dos contratos são entre 20 e 30 anos. As modificações jurídicas para viabilizar as concessões ocorreram através da DFL 164 de 1991, em seguida a Lei 19.252 de 1993 e a atual Lei de concessões, 19.460, de 1996 (CEPEDA, 2009). De acordo com Cepeda (2009) o principal objetivo do sistema de concessões é que a iniciativa privada financie obras de interesse público, que por serem rentáveis, permitem recuperar o capital investido mediante cobrança direta dos usuários durante todo o período do contrato.

Uma diferença a ser destacada entre o processo de concessões no Chile com o do Brasil é que, enquanto no Brasil o BNDES participa dos financiamentos para os investimentos feitos pelas concessionárias nas rodovias, no Chile não há essa participação de bancos estatais de desenvolvimento (MACHADO, 2002). Segundo estudos do *Ministerio de Obras Públicas* as necessidades de investimento entre 1995 e 2000 eram em torno de 4,250 bilhões de dólares (em rodovias), lembrando que o PIB chileno era nesse período em torno de 70 bilhões de dólares (ENGEL; FISCHER e GALETOVIC, 2001). A experiência de concessões de rodovias chilena é vista como bem-sucedida para Engel; Fischer e Galetovic (2001), uma vez que foram evitados vários erros ocorridos em outros países. Entre esses erros podemos elencar três exemplos, na França três das quatro empresas foram à falência na década de 1970, no México foi necessário renegociar praticamente todos os contratos pelo motivo de que os custos com construção excediam o valor inicialmente estimado e o valor arrecadado com os pedágios era insuficiente para cobri-los. Na Espanha, que tinha 12 rodovias concedidas antes de 1973, os custos de construção chegaram a quadruplicar e em alguns casos quintuplicar o que estava previsto e o tráfego foi de um terço do projetado.

3.5.8 Equador

No Equador o processo de concessões de rodovias começou em 1996 quando ocorreram as primeiras concessões para duas empresas: Panavial S.A.⁹⁴ e DMH S.A.⁹⁵ No ano de 1998 o *Consejo Provincial de Guayas* assumiu o desafio de oferecer à iniciativa

⁹⁴ Esta empresa administra o corredor Rumichaca-Ibarra-Otavalo-Guayllabamba e também faz parte dessa concessão o trecho Alóag-Latacunga-Ambato-Riobamba. Ao total são 402,4 quilômetros.

⁹⁵ Esta empresa administra os trechos Santo Domingo-Santo Domingo-Quevedo-Babahoyo-Juján e Naranjal-Peaje de El Guabo, ao total são 284,22 quilômetros.

privada a reconstrução e a manutenção da rede viária primária da província. As empresas que administram rodovias em Guayas são: Guayas Oriental (administra 248,1 quilômetros de rodovias) e Guayas Norte (administra 266,2 quilômetros de rodovias). Em 2007 começou o *Primer Programa de Infraestructura y Conservación Vial*.

De acordo com Gallardo (2007) as concessões rodoviárias no Equador enfrentam três obstáculos para seu êxito: primeiro a ameaça de riscos que se tem criado em relação aos investimentos do setor privado no Equador. Com este argumento de riscos, as empresas privadas têm conseguido negociações em que elas são beneficiadas. Em segundo lugar a primeira geração de concessões rodoviárias contou com a participação de um número reduzido de empresas, uma vez que poucas estavam preparadas para participar desse tipo de negócio. E em terceiro faltaram técnicos nas instituições públicas preparados em concessões para defender os interesses do Estado, esta falha resultou em processos com inconsistências, omissões e debilidades. Conforme afirma Gallardo (2007) estas

[...] omisiones y debilidades que teminaron dejándole al concesionario privado en condiciones muy favorables porque manejaron a su conveniencia la información clave, abarcaron todos los roles y dejaron sin poder negociador a las instituciones del Estado. En este contexto, si hubo corrupción o no en alguno de estos procesos, seguramente la coima la debió de haber fijado el concesionario (não paginado).

É necessário ser feita uma revisão do processo, convocada pelo Estado para revisar rigorosamente o processo de concessões rodoviárias equatoriano, conforme opinião de Gallardo em 2007.

Em 2012 foi firmado um acordo entre o *Ministerio de Finanzas* e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para empréstimo do banco para financiar o *Primer Programa de Infraestructura y Conservación Vial*, que já está em execução.

3.5.9 México

Atualmente no México 98% do transporte de passageiros é feito pelo modal rodoviário e em torno de 53% do transporte de cargas. No México houve um grande número de concessões rodoviárias a partir de 1989, mas na verdade, já havia várias

estradas pedagiadas com a cobrança realizada pelo próprio Estado. Entre 1989 e 1994 ocorreu o auge do processo de concessões daquele país viabilizado por meio do “*Plan Nacional de Desarrollo*”. A falta de um planejamento adequado em relação aos custos de investimento e na geração de receitas provocou um grave desequilíbrio econômico-financeiro, o que demandou revisão dos contratos⁹⁶.

O programa de concessões contemplava 52 concessões totalizando em torno de 5 mil quilômetros de rodovias. Nas primeiras concessões vencia a licitação a concessionária que oferecesse o menor prazo de contrato, assim o prazo médio das primeiras concessões mexicanas foi de 11 anos. Porém, para recuperar o investimento feito as concessionárias vencedoras das licitações praticavam tarifas de pedágio muito elevadas. Os novos modelos de concessões praticados no México permitem a participação privada sem depender apenas de financiamento público. Nos novos modelos os prazos são mais estendidos (HERNÁNDEZ, 2009).

3.5.10 Peru

O Peru também possui concessões rodoviárias, até o ano de 2011 havia 5.363 quilômetros concedidos para 14 concessionárias. No Peru há alguns problemas para a expansão das concessões como, por exemplo, desapropriações, conflitos sociais, uma vez que a população local tende a formas de uso das rodovias seguindo costumes antigos como utilização de veículos menores nas vias, trânsito de pessoas e animais pelas vias, desconhecimento de regras de trânsito. Há também os critérios de avaliação ambiental que incluem: a saúde pública das pessoas, a qualidade ambiental (ar, água, solo, ruído, vibração, emissões de gases), recursos naturais, os sistemas e modos de vida das populações camponesas, nativos e povos indígenas, patrimônio arqueológico, histórico e arquitetônico e monumentos nacionais (HERNÁNDEZ, 2009). As concessões no Peru são formuladas para a construção e operação de rodovias, há vários projetos já em

⁹⁶ No Brasil a Taxa Interna de Retorno (TIR) é utilizada para avaliar os custos da concessão e sua viabilidade econômico-financeira. De acordo com Citron (2006, p. 30) “A partir do cálculo da TIR, ou mesmo da TIRM, e de sua comparação com o custo de capital do projeto, pode-se avaliar se o conceito de equilíbrio econômico-financeiro de uma concessão está sendo respeitado. Esta avaliação é importantíssima, pois coincide com a metodologia utilizada pelo Poder Concedente para o julgamento de pedidos de revisões extraordinárias do valor da tarifa e para a licitação de novos lotes rodoviários. Assim, apesar das críticas realizadas a esta metodologia, não se pode desprezar sua imprescindibilidade, quando inserida no contexto do programa brasileiro de concessões”.

funcionamento e outros planejados. Ainda está em formação a infraestrutura viária do país e as concessões são um instrumento para a ampliação da malha viária pavimentada.

3.5.11 Uruguai

No Uruguai também existem concessões rodoviárias desde o início da década de 1990, da mesma forma que na maioria dos países da América Latina. Os contratos uruguaios desse início são do tipo BOT. Porém, de acordo com Pereyra (2003), a nova modalidade de concessão uruguaia foi elaborada na proposta do projeto *Megaconcesión* elaborado no pós-crise de 2003, uma das piores crises pela qual passou aquele país. Nessa nova modalidade a concessionária é uma entidade pública de direito privado (*la Corporación Nacional para el Desarrollo*) por meio de uma sociedade anônima (*la Corporación Vial del Uruguay*) que detém todas as concessões (PEREYRA, 2003). Algumas mudanças ocorreram no Uruguai entre a última rodovia concedida e a implantação do projeto *Megaconcesión*, por exemplo, com a crise de 2003 foi revertida a tendência de aumento do tráfego, isto fez com que diminuísse a demanda por investimentos em infraestruturas. O tráfego constatado nas rodovias nacionais até 2003 não justifica a concessão dessas rodovias por serem antieconômicas para a iniciativa privada, exceto se houver subsídios. A nova modalidade de concessão uruguaia se organiza da seguinte forma,

El esquema planteado es que este concesionario contrate las obras, la operación y el mantenimiento de un conjunto de rutas en todo el país a empresas que no son parte del mismo. En este caso el concesionario administrará un fondo al que contribuyen la recaudación de los peajes y los aportes del gobierno, el que se aplicará a las inversiones y mantenimiento del conjunto de las rutas concesionadas (PEREYRA, 2003).

Essa modalidade é diferente de todas as outras existentes na América Latina. Um aspecto positivo desse modelo é que o Estado tem mais autonomia na administração das expansões necessárias, surgidas ao longo do tempo e na aplicação dos recursos obtidos por meio da cobrança de pedágio.

3.6 Considerações sobre concessões de rodovias em países da América Latina

As análises sobre países da América Latina em que há processos de concessões em andamento mostra que na maioria destes países latino-americanos essa forma de administração de infraestrutura de transportes tem sido uma alternativa, embora em muitos tenha apresentado problemas, como é o caso de México, Argentina, Equador e Colômbia. A justificativa é a mesma para todos e está relacionada com a crise do fim dos “25 anos gloriosos” e as mudanças na economia mundial provocadas por essa crise. As crises do Petróleo são mencionadas em todas as justificativas destes países, somam-se a isso as mudanças ocorridas em relação ao pagamento das dívidas externas que sofreram aumentos exorbitantes nas taxas de juros⁹⁷. No entanto, conforme Petras (1999) afirma, a privatizações e as concessões fazem parte de uma estratégia do capital para canalizar capitais ociosos que não encontravam oportunidades de investimentos com prazos de garantia longos, como foi o caso de empresas públicas privatizadas no Brasil, Vale do Rio Doce e CSN. Nesse caso os processos de concessões na América Latina mostram que estão validando a hipótese de que servem para garantir a rotação desses capitais no sentido amplo.

Na análise sobre concessões no México, Colômbia, Peru, Chile, Equador, Uruguai, Brasil, Espanha, França predomina na maioria dos discursos o fato de que os respectivos Estados não puderam mais arcar com os custos de expansão e manutenção das infraestruturas de transportes.

3.7 Caracterização das concessões rodoviárias no Brasil e o papel do BNDES

Neste quarto período [em vigor desde 1990], a partir do início da década de 1990, o BNDES destaca-se como uma instituição central do processo de privatização, contribuindo, assim, para intensificar o uso corporativo do território.

⁹⁷ “Na América Latina e na África, nos anos 1980, foi a crise da dívida que forçou os países a ‘privatizar ou morrer’, como disse um executivo do FMI. Tornando-se quase inviáveis por causa da hiperinflação, e muito endividados para recusar as exigências que vinham atreladas aos empréstimos exteriores, os governos aceitaram o ‘tratamento de choque’ oferecido junto com a promessa de que aquilo iria salvá-los de um desastre ainda maior” (KLEIN, 2008, p. 20).

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) desde sua criação em 1952 (Ainda como BNDE) tem sido um aliado de peso no financiamento dos investimentos produtivos no Brasil. Nesta seção o objetivo é realizar uma análise de sua trajetória, de sua composição e das formas em que funcionam a captação de recursos e os empréstimos executados pelo banco. Vale destacar que o BNDES esteve presente no processo de privatização (desmonte) das infraestruturas e empresas públicas brasileiras na década de 1990, seja na coordenação, seja no financiamento. De acordo com Farias (2013) a participação do BNDES nas privatizações, no que se refere a empréstimos, foi a seguinte “[...] em 1991 US\$ 32,8 milhões para o apoio às privatizações, em 2006 este valor saltou para US\$ 6.376,4 bilhões” (p. 129)⁹⁸.

Da mesma forma que em outros países, no Brasil o auge das concessões rodoviárias foi na década de 1990. Desde meados da década de 1990 com a concessão da rodovia Presidente Dutra (BR 116⁹⁹) até o ano de 2013 foram concedidos em torno de 15 mil quilômetros (rodovias federais e estaduais), e nos anos 2013 e 2014 mais 7.900 quilômetros de rodovias federais foram concedidos. E em 2015 o governo lança novos trechos a serem concedidos. Em termos comparativos os Estados Unidos possuem uma malha rodoviária 20 vezes maior que a brasileira, mas possui 8.633 quilômetros concedidos (ABCR, 2013).

O Programa de Concessões de Rodovias Federal (Procofe) de acordo com a ANTT “abrange 11.191,1 quilômetros de rodovias, desdobrado em concessões promovidas pelo Ministério dos Transportes, pelos governos estaduais, mediante delegações com base na Lei n.º 9.277/96, e pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)”.

⁹⁸ “Entre 1992 e 2003, o BNDES concedeu mais US\$ 15,6 bilhões para as empresas privatizadas ou que o governo federal deixou de ser o acionista principal. Dentre os setores que mais receberam empréstimos, destacam o de transportes US\$ 4,5 bilhões (29% do total de empréstimos), seguido pelo de telecomunicações S\$ 3,7 bilhões (24% do total), siderurgia, com US\$ 3,5 bilhões (22,5%); elétrico, com US\$ 3 bilhões (19%); e, por fim, o petroquímico, com US\$ 831 milhões (5,5%) (CABRAL; SOUZA, 2004)” (FARIAS, 2013, p. 129).

⁹⁹ É pertinente observar que a rodovia Presidente Dutra (BR 116 em seu trecho entre as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro) foi a primeira rodovia brasileira a ser concedida à iniciativa privada e foi também a primeira rodovia brasileira a ser pavimentada, isso ocorreu no ano de 1928 na gestão do então presidente do Brasil Washington Luís que ficou muito conhecido por uma frase proferida segundo a qual “governar é abrir estradas”.

O Estado de São Paulo é a unidade da federação que possui maior quilometragem concedida, atualmente são 6.580 quilômetros concedidos (DER-SP, 2015), ou seja, pouco menos que a quilometragem em concessão dos Estados Unidos (8.745 quilômetros). Com a concretização da Terceira Etapa do programa de concessões federais o Brasil terá um total de 22 mil quilômetros com cobrança de pedágio, embora em 2014 tenha vencido alguns contratos de concessões no Rio Grande do Sul e o Estado esteja cobrando pedágio, esses trechos não podem ser considerados concedidos. Segundo a ABCR (2015) em 2015 existem 19.463 quilômetros de rodovias concedidas no Brasil. Ver tabela 3. A tabela 4 mostra um resumo das concessões no Brasil em números.

No caso das concessões de rodovias no Brasil há que se destacar que, diferentemente da maioria dos países, não se utilizou desse mecanismo para expansão da malha pavimentada ao elaborar contratos por meio do modelo BOT, em que a concessionária deve arcar com a construção e depois poderá operar e ao final do contrato transferir a infraestrutura para o Estado.

Tabela 3: Detalhamento das rodovias concedidas no Brasil por poder concedente, 2014.

Rodovias Concedidas	Pista Simples	Pista Dupla	Extensão total da rede
Federal	6.482	3.641	10.123
Estadual	4.747	4.576	9.323
Municipal	0	17	17
Extensão Total - km	11.229	8.233	19.463
Extensão concedida/Extensão total pavimentada	6%	88%	10%

Fonte: ABCR, 2015.

O argumento principal dos defensores das concessões é a falta de recursos por parte do Estado para investir na conservação, ampliação e gestão de infraestruturas de transportes. Apesar disso, predomina no Brasil na maioria dos lotes colocados em leilão um investimento elevado feito pelo Estado nas infraestruturas em um período próximo ao leilão, além de após a realização do leilão uma das principais fontes de capital para as concessionárias obterem capital para investimento ser o BNDES, inclusive para as concessionárias internacionais.

Tabela 4: Resumo das concessões no Brasil em números – 2014.

Valores acumulados			Federais		São Paulo		Paraná		PE/BA/ES/MG/RJ	
Concessões de rodovias	Nº Conc.	Extensão (km)	Nº Conc.	Extensão (km)	Nº Conc.	Extensão (km)	Nº Conc.	Extensão (km)	Nº Conc.	Extensão (km)
Concessionárias em operação no início do ano	47	13.661,63	14	4.774,40	19	5.390,47	6	2.498,04	8	998,72
Entrada em operação - 2014	2	557,77	1	475,9		38			1	43,87
Em fase operacional	49	14.219,40	15	5.250,30	19	5.428,47	6	2.498,04	9	1.042,59
Em fase pré-operacional	5	2.367,70	3	2.134,70			1	220	1	13
Concessionárias associadas	54	16.587,10	18	7.385,00	19	5.428,47	7	2.718,04	10	1.055,59
Em fase de contratação	5	2.876,00	3	2.738,10	1	71,9			1	66
Total concessões	59	19.463,10	21	10.123,10	20	5.500,37	7	2.718,04	11	1.121,59

Fonte: ABCR, 2015.

Para efeitos de comparação sobre a disponibilização do BNDES para o setor de infraestruturas, 30% dos empréstimos em 2012 foram para projetos ligados à logística (PEDROSO e DIAS, 2013). O BNDES tem sua história ligada ao desenvolvimento das infraestruturas produtivas e de transportes, assim tem um papel primordial na intermediação financeira de investimentos nos setores estratégicos no país. Entre as 14 empresas que mais recebem empréstimos do BNDES duas estão diretamente envolvidas com concessões de rodovias, a Invepar na 12ª colocação com um empréstimo no total de R\$ 965 milhões para a concessionária BR-040 a outra é a Triunfo na 9ª colocação com um empréstimo no total de R\$ 1,060 bilhão para a concessionária Concebra (SPOTNIKS, 2015).

De acordo com Giambiagi, Rieche e Amorim (2009),

O BNDES passou por transformações expressivas ao longo do tempo. Depois de ter sido um agente importante do financiamento da infraestrutura brasileira nas primeiras décadas da sua existência, foi responsável pelo amadurecimento da indústria de bens de capital nos anos 1970; agiu no sentido de salvar diversas empresas na crise dos anos 1980; atuou operacionalizando e financiando a privatização nos anos 1990; colaborou no esforço exportador dos primeiros anos da década atual, além de ter se voltado novamente para a ampliação do financiamento à infraestrutura, nos últimos anos; e foi chamado para exercer um importante papel anticíclico na crise de 2008/2009. Paralelamente a essas mudanças na sua atuação, o Banco foi também experimentando modificações na estrutura do seu financiamento. Ao longo das décadas, seu *funding* teve diferentes desenhos, indo desde o

recebimento de impostos até o apelo a fontes externas, passando também pelo aumento da importância do retorno das suas operações (p. 5).

É necessário deixar claro que a origem da maior parte dos recursos do BNDES não é por meio de repasses realizados da união ao banco. Ou seja, não é uma via direta da arrecadação pública para o BNDES, a maior parte dos recursos geridos pelo banco é oriunda do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), mas conta também com recursos do Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS-PASEP)¹⁰⁰ e do Fundo da Marinha Mercante (FMM). O BNDES é uma instituição de bastante poder financeiro na América Latina, em 2009, de acordo com Giambiagi, Rieche e Amorim (2009), possuía ativo equivalente a cerca de U\$ 120 bilhões e um patrimônio líquido de mais de U\$ 10 bilhões¹⁰¹.

O BNDES também controla a carteira de ações BNDESPAR (BNDES Participações) que concentra ações de empresas com alto valor de mercado, tais como a Petrobras, Vale, Eletrobrás, CSN, Brasileira e Banco do Brasil. Além dessa origem dos recursos geridos pelo BNDES nos últimos anos “passou a haver um aumento expressivo da parcela do *funding* associada ao Tesouro Nacional” (GIAMBIAGI, RIECHE e AMORIM, 2009).

Outra fonte de recursos do BNDES tem sido os retornos de mais de 50 bilhões nos últimos anos. A partir de 2008 houve aumento na entrada de recursos antes menos significativos, como recursos do Tesouro Nacional e captações do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Foi de extrema importância para a trajetória do BNDES a incorporação em 1974 “[...] dos recém-criados Programa de Integração Social (PIS) e Programa de Formação de Patrimônio Público (PASEP), às fontes de recursos do BNDE. O BNDE passou, assim, a ter maior liberdade em seus gastos, bem como na definição da estrutura de seu financiamento” (FARIAS, 2013, p. 123). Outro acontecimento importante na história do BNDES foi a transformação em 1971 de autarquia¹⁰² em empresa pública. Ter se tornado empresa pública facilitou ao banco a contratação de pessoal e maior flexibilidade na obtenção e aplicação de recursos (FARIAS, 2013).

A tabela 5 apresenta a composição do passivo total do Sistema BNDES no período 2001 - 2008.

¹⁰⁰ “O FAT e o Fundo PIS-PASEP respondem ainda por quase 60% do passivo consolidado do Sistema BNDES (GIAMBIAGI, RIECHE e AMORIM, 2009, p. 12)”.

¹⁰¹ Cotação referente a dezembro de 2008.

¹⁰² Órgão público autorregulado e autofinanciado (MUSACCHIO e LAZZARINI, 2015).

Tabela 5: Sistema BNDES (Consolidado)¹⁰³: Composição do Passivo Total¹⁰⁴.

Composição	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
FAT	49,2	45,6	47,6	50,7	55,5	59,7	59,6	46,3
Constitucional	40,08	37,1	39	41	42,5	44,4	44,9	36,3
Depósitos Especiais	8,4	8,5	8,6	9,7	13	15,3	14,7	10
PIS-Pasep	19,9	14,1	14,7	14,4	14,9	15,3	15,7	11,7
Tesouro Nacional¹⁰⁵	5,7	11,7	13,6	14,2	12,7	8,9	8,4	17,3
Passivo Externo¹⁰⁶	18,4	21	17,9	14	10	8,4	6,8	6,9
Outros	6,8	7,6	6,2	6,7	6,9	7,7	9,5	17,8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: BNDES, 2011.

É possível notar pela análise da tabela que a entrada de recursos no banco em 2008 foi bem maior que em 2001. Isso decorreu de estratégia do governo federal para contornar a crise daquele ano. A constituição de 1988 determinou que 40% dos recursos do PIS-PASEP seriam destinados ao BNDES e 60% ao seguro-desemprego. Após 2003 a despesa do FAT com seguro-desemprego aumentou muito pela combinação de aumento de salário mínimo com maior formalização da economia. Assim, a importância do estoque do FAT tem diminuído (GIAMBIAGI, RIECHE e AMORIM, 2009). Isso ocorre devido ao amadurecimento do fundo ocorrido nos fins da década de 1980 e 1990, conforme afirmam Giambiagi, Rieche e Amorim (2009),

No fim dos anos 1980 e início dos anos 1990, logo depois de ter sido instituído por força da Constituição de 1988, o FAT, por ser um fundo novo, crescia sistematicamente, mas o pagamento de juros sobre um valor crescente passou a diminuir a relevância do ingresso líquido de novos recursos. Com isso, o FAT constitucional, expresso como proporção do PIB, deixou de crescer como fazia até meados da década. Não dará, portanto, para depender exclusivamente dessa fonte para os planos futuros de expansão do BNDES (p. 16).

O BNDES nos próximos anos deverá buscar novas fontes de captação de recursos, uma vez que a tendência é de diminuição da entrada via FAT. Para o futuro, a evolução da relação desembolsos BNDES/PIB dependerá da trajetória desses dois indicadores

¹⁰³ Nos totais não se deve somar os valores oriundos do FAT.

¹⁰⁴ Passível circulante e exigível a longo prazo.

¹⁰⁵ Inclui empréstimos e repasses, instrumentos híbridos de capital e dívida e outras vinculações.

¹⁰⁶ Instituições multilaterais e bônus externos.

(GIAMBIAGI, RIECHE e AMORIM, 2009)¹⁰⁷. O BNDES tem como uma alternativa para captação de recursos o mercado de capitais, por meio de uma série de instrumentos financeiros como, por exemplo, ações, debêntures¹⁰⁸, bônus e títulos permutáveis. Por meio do BNDESPAR o banco já realizou esse tipo de captação com a compra de debêntures indexadas ao IPCA. Porém, essa forma de captação em termos de volumes e custos é mais restritiva do que as relacionadas com os fundos institucionais (GIAMBIAGI, RIECHE e AMORIM, 2009).

Essa busca pela compreensão de como funciona os mecanismos de captação e empréstimos do BNDES visa mostrar que o dinheiro que sai do BNDES como empréstimo para as concessionárias de rodovias não poderia ser usado pelo executivo federal como investimentos em infraestruturas. Há um conjunto de normas constitucionais que limita essa possível prática. O poder executivo administra os recursos oriundos da arrecadação de impostos e taxas. Os recursos captados pelo BNDES via Tesouro Nacional também não podem ser considerados como dinheiro público “empatado nas concessionárias”, uma vez que não é uma via permanente de captação de recursos pelo BNDES e tende a diminuir nos próximos anos¹⁰⁹.

Em relação às privatizações o BNDES teve participação importante na formulação de plano estratégico. No discurso predominou a vinculação das empresas pós privatizadas a corrida tecnológica. Conforme afirma Garzon (2010),

Sob a justificativa da inovação tecnológica, propunha-se repassar o pleno comando da economia nacional para o setor privado e transnacional. [...] Ainda sob o governo Sarney, o BNDES, tendo à testa o empresário Márcio Fortes, apresentou seu novo Plano Estratégico (1987-1990), que já incorporava os cenários possíveis da “integração competitiva”. Aos cem primeiros dias do mandato de Fernando Collor de Melo, em 26 de

¹⁰⁷ “De um lado, do coeficiente crédito/PIB, e, de outro, da razão entre o crédito do BNDES e o crédito total da economia” (GIAMBIAGI, RIECHE e AMORIM, 2009).

¹⁰⁸ Debêntures “são valores mobiliários representativos da dívida de médio e longo prazo que asseguram a seus detentores (debenturistas) direito de crédito contra a companhia emissora” (ANDIMA e ABRASCA, 2008, p. 2).

¹⁰⁹ “Temporariamente, na crise, ainda em 2008 e, conforme já anunciado, também em 2009 e 2010, o BNDES pôde contar com recursos expressivos do Tesouro Nacional. É difícil, porém, imaginar que o acesso a essa janela continuará a se processar da mesma forma nos próximos anos. [...] na próxima década é, na melhor das hipóteses, pouco provável. É uma questão em aberto o que poderá ocorrer em função de eventuais resistências fazendárias à repetição de novos empréstimos durante anos” (GIAMBIAGI, RIECHE e AMORIM, 2009, p. 32).

junho de 1990, foi lançado o Programa Diretrizes Gerais da Política Econômica e do Comércio Exterior, que elencava a desregulamentação, a abertura comercial e as privatizações como ferramentas básicas para a chamada reestruturação competitiva da economia brasileira (p. 74).

Nesta empreitada o BNDES exerceu um papel de banco de abordagem e abalroamento, na definição e facilitação das privatizações da década de 1990, que foram caracterizadas como de desnacionalização e reconfiguração patrimonial das estruturas produtivas por meio de subavaliações, uso de “moedas podres” e uso indiscriminado de financiamento público (GARZON, 2010). No PND o BNDES, de acordo com Musacchio e Lazzarini (2015),

[...] exerceu três funções no processo de privatização, de 1990 a 2003. Primeiro, ecoando o relatório profético de Marcos Vianna, serviu como agente operacional de transações de privatização, envolvendo a venda de blocos de controle de empresas estatais. Segundo, financiou os compradores em algumas transações de privatização. Terceiro, comprou participações minoritárias em empresas privatizadas (e em várias empresas listadas em Bolsas de Valores), por meio de sua holding, o BNDESPAR (p. 121).

Nos dois mandatos de FHC (1995-2002) a política que se realizou foi no sentido de eliminar qualquer traço de autonomia nas políticas industrial e de comércio exterior. A partir de 2003 o BNDES atuou contribuindo para dinâmicas de concentração e centralização dos capitais postados no Brasil (GARZON, 2010). Garzon (2010) conclui que o papel do BNDES nos últimos anos e no momento atual é,

A composição da diversidade produzida pelo desmonte neoliberal em uma nova unidade, em patamar diferenciado no mercado global, e com base regional ampliada, essa é a missão específica do BNDES. O Banco nucleia a construção ativa dessa internacionalização retardatária, que se dá com a otimização das especializações econômicas regressivas, iniciadas nos anos do desmonte (p. 75).

Em relação à trajetória futura do BNDES, Garzon (2010) afirma que o ultimato foi lançado no início do primeiro mandato do governo Lula, baseada em dois caminhos segundo os quais o banco deve ser extinto ou corporatizado. A corporatização se refere a antessala da privatização, significa a transformação da empresa pública em empresa

comercial em relação a funcionamento e gestão (GARZON, 2010). Para agravar a situação há pressão do congresso para a quebra do sigilo das operações de apoio financeiro do BNDES. Esta ação foi uma tentativa por meio da Medida Provisória 661 de 2014, porém por inconstitucionalidade foi vetada, somente uma Lei Complementar poderia ter validade (CARDOSO, 2015).

Em suma, a análise da trajetória do BNDES mostra que o banco foi um dos pilares para o fortalecimento de empresas públicas e de várias empresas privadas. Curiosamente, e infelizmente também contribuiu para o desmantelamento de parte do patrimônio público ao participar ativamente do Programa de Desestatização Nacional. Parece que o banco tinha uma missão, que era a de atuar na criação e fortalecimento das empresas públicas e da infraestrutura, porém nos últimos anos está enfrentando problemas como, por exemplo, na captação de recursos. O fato de ter diminuído a taxa de juros dos empréstimos que realiza indica que as entradas de recursos futuros diminuirão. O BNDES não pode contar com repasses do Tesouro Nacional uma vez que não foi concebido para se sustentar com esta fonte de recursos. As entradas de recursos via FAT não são muito confiáveis para os próximos anos. Assim, o futuro de um dos mais importantes bancos de investimento do mundo é incerto.

3.8 Programa federal de concessões de rodovias

O objetivo nesta seção é analisar as concessões de rodovias federais, elucidando qual o panorama atual para que se possa compreender a dimensão desse processo no que se refere às infraestruturas de transportes rodoviários. É importante se atentar que a simples apresentação de quilometragens de rodovias concedidas em determinado país, unidades da federação e províncias não revela muito sobre as consequências dessa prática para a circulação de mercadorias e pessoas. A compreensão dessas consequências vai muito além do aparente. Para um início de aprofundamento pode-se investigar qual a porcentagem do VDM, do recorte territorial analisado, paga tarifa de pedágio. O Estado de São Paulo tem em torno de 6.580 quilômetros de rodovias pedagiadas (16,39% do total)¹¹⁰ de um total de 36.601 quilômetros de malha rodoviária (DER-SP, 2015) e tem 70% dos veículos que

¹¹⁰ Nessa porcentagem não estão incluídas as rodovias federais concedidas cujos trechos estão localizados no Estado de São Paulo.

transitam em rodovias estaduais como pagador de tarifa de pedágio, pelo fato de as rodovias mais importantes e com o mais alto VDM serem concedidas.

O governo federal prevê a concessão de 7.977 quilômetros de rodovias em 9 lotes com contratos para prazos de 30 anos. A totalidade dessa quilometragem já está concedida. No quadro 7 é possível visualizar com mais detalhes as rodovias da Terceira Etapa do programa das Concessões Rodoviárias Federais.

Quadro 7: Terceira Etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais.

Rodovias	Fase	Unidade da Federação	Extensão (km)
BR - 40	Fase 1	DF - MG (Juiz de Fora)	936,8
BR - 116	Fase 1	BA (Divisa Alegre) - MG (Além Paraíba)	816,7
BR - 101	Fase 2	BA (Mucuri) - ES	475,9
BR - 101	Fase 3	BA (Mucuri - Feira de Santana)	772,3
BR - 262	Fase 3	ES - MG	376,9
BR - 153	Fase 3	GO - TO	751,9
BR - 050	Fase 3	GO - MG	425,8
BR - 163	Fase 3	MT	821,6
BR - 163/267/262	Fase 3	MS	1423,3
BR - 060/253/262	Fase 3	DF - GO - MG	1.176,50
			Total 7.977,7

Fonte: ANTT, 2013.

A tabela 6 mostra todas as concessões federais em funcionamento em 2015.

Tabela 6: concessionárias de rodovias federais em operação – 2015.

Concessionária	Concessão	Extensão (em km)
Nova Dutra	BR-116/RJ/SP, trecho Rio de Janeiro - São Paulo	402,00
Ponte Rio Niterói	BR 101/RJ – Trecho Rio – Niterói	13,20
Concer	BR 040/MG/RJ - trecho Juiz de Fora/MG - Rio de Janeiro/RJ	180,00
CRT	BR-116/RJ, trecho Além Paraíba - Teresópolis – Entroncamento c/ a BR 040/RJ	142,50
Concepa	BR 290/RS - Trecho Osório – Porto Alegre/ Entroncamento BR 116/RS (Guaíba)	121,00
Ecosul	BR 116/RS, 392/RS	457,30
Autopista Planalto Sul	BR-116/PR/SC – Curitiba – Divisa SC/RS	412,70

Concessionária	Concessão	Extensão (em km)
Autopista Litoral Sul	BR-116/376/PR e BR-101/SC – Trecho Curitiba – Palhoça	405,94
Autopista Régis Bittencourt	BR-116/SP/PR – São Paulo – Curitiba	401,60
Autopista Fernão Dias	BR-381/MG/SP - Belo Horizonte - São Paulo	562,10
Autopista Fluminense	BR-101/RJ – Divisa RJ/ES – Ponte Presidente Costa e Silva	320,10
Rodovia Transbrasiliana	BR-153/SP – Divisa MG/SP – Divisa SP/PR	321,60
Rodovia do Aço	BR-393/RJ – Divisa MG/RJ – Entroncamento BR-116 (DUTRA)	200,40
Via Bahia	BR 116/324/BA e BA 526/528	680,60
ECO 101	BR 101/ES/BA - Entroncamento BA-698 (acesso a Mucuri) - Divisa ES/RJ	475,90
MGO Rodovias	BR-050/GO/MG - Entroncamento com a BR-040 (Cristalina/GO) - Divisa MG/SP	436,60
Concebra	BR-060/153/262/DF/GO/MG - BR-060 e BR-153 (DF - Div. MG/SP) e BR-262 (BR-153/MG - BR-381/MG)	1.176,50
CRO	BR-163/MT - BR-163 e MT-407 do MS até o entroncamento com a MT-220	850,90
MS Vias	BR-163/MS - Início na divisa com o estado do MT e término na divisa com o PR	847,20
Via 040	BR-040/DF/GO/MG - Trecho Brasília-DF - Juiz de Fora-MG	936,80
Galvão	BR-153 - Trecho Anápolis/GO (BR-060) até Aliança do Tocantins/TO (TO-070)	624,80
Total		9.969,74

Fonte: ANTT, ABCR, 2015.

Cabe salientar que as últimas concessões possuem trechos de grande extensão e a maioria das concessionárias que venceram os leilões desses lotes pertencem a grandes grupos e conglomerados, como a Odebrecht TransPort, CCR, Triunfo e Invepar. O aumento dos trechos (como exemplo, o citado maior trecho vencido pela Triunfo) colocados em leilão e o fato de abrangerem mais de uma unidade da federação e a obrigatoriedade de se efetuar a duplicação de no mínimo 10% do total da quilometragem concedida trouxe um problema nessas novas concessões. Isso ocorreu em razão de as concessionárias vencedoras destes leilões realizarem a duplicação dos trechos mais fáceis

do ponto de vista da engenharia das rodovias, pelas condições topográficas e mais distantes dos grandes centros urbanos ou regiões metropolitanas.

Assim, no caso da rodovia BR-040 o trecho que foi duplicado é localizado em sua totalidade no Estado de Goiás, porém a Via 040 (concessionária que pertence ao grupo Invepar) iniciou a cobrança de pedágio em suas 11 praças, no entanto, apenas uma destas praças está localizada no Estado de Goiás e o restante no Estado de Minas Gerais. O ocorrido gerou uma revolta dos usuários do trecho localizado em Minas Gerais, a alegação é que eles são obrigados a pagar por duplicação de trecho que eles não utilizam. Deputados estaduais de Minas Gerais se mobilizaram para tentar resguardar os interesses dos usuários do trecho mineiro da BR-040. Houve também inúmeros problemas relacionados com a localização das praças de pedágio no Estado de Minas Gerais, como por exemplo, uma praça localizada em torno de dez quilômetros da cidade de Sete Lagoas no trecho entre esta cidade e Belo Horizonte. Em outro exemplo, uma praça instalada entre a cidade de Barbacena e o distrito de Correia de Almeida obriga os moradores do distrito a desembolsar R\$ 4,60 na ida e o mesmo valor na volta (total de R\$ 9,20) caso necessitem ir para a cidade de Barbacena. A título de curiosidade o distrito de Correia de Almeida está localizado a 24 quilômetros de Barbacena, possui em torno de 4 mil habitantes e aproximadamente 50% dos moradores passam pela praça de pedágio diariamente.

O quadro 8 mostra um resumo de todas as concessões de rodovias federais realizadas desde a década de 1990 do século XX até essa segunda década do século XXI.

Quadro 8: Resumo das etapas de concessões de rodovias federais no período 1994 – 2015.

Etapas	Período	Extensão em km
1ª Etapa de Concessões	1994 – 1997	1.316,00
2ª Etapa de Concessões (FASE I)	2007	2.623,94
2ª Etapa de Concessões (FASE II)	2009	680,60
3ª Etapa de Concessões (FASE I)	2014	1.753,50
3ª Etapa de Concessões (FASE II)	2013	745,90
3ª Etapa de Concessões (FASE III)	2014-2015	5.083,90
Sub-Total		12.203,84
3ª Etapa de Concessões (FASE I - III)	Não contratadas (PIL lotes 1 e 2)	-1964,60
Total		10.239,40

Fonte: ANTT, 2015.

Novos trechos estão em estudo para serem concedidos, entre os quais inclui um trecho localizado no Estado do Pará, lembrando que no território dessa unidade da federação não há até o momento nenhuma rodovia concedida. O quadro 9 mostra esses trechos em estudo.

Quadro 9: Trechos rodoviários federais em estudo para serem concedidos.

Rodovia	Trecho	Extensão em km
BR-364/060/MT/GO	Rondonópolis (MT) – Goiânia (GO)	703,30
BR-364/GO/MG	Jataí (GO) – Entroncamento BR-153/MG	439,20
BR-476/153/282/480	Lapa (PR) – Chapecó (SC)	493,30
BR-163/230 (MT/PA)	Sinop (MT) – Porto de Miritituba (PA)	990,00
Total		2.626,20

Fonte: PICCINELLI; MACHADO; LADA, 2015.

Esse formato de concessão federal adotado no Brasil terá um limite, ou seja, há certo número de rodovias que interessam à iniciativa privada, pela rentabilidade previsível, mas há muitos trechos que não interessam aos empresários. Assim, há muitas rodovias importantes para a interligação de regiões e várias cidades, como ligações entre as regiões Centro Oeste e Norte que não possuem VDM que justifique a concessão dessas rodovias. A rodovia BR 163 foi concedida, uma vez que interessou à iniciativa privada ao ser colocada em leilão, mas caso como o desta rodovia tem sido raro.

Este limite que as concessões poderão atingir já começa a se tornar mais objetivo em 2015. O governo federal depois de ter que refazer várias vezes parte dos contratos de alguns lotes da terceira etapa (Fase III), como por exemplo, o lote constituído pelas rodovias BR 060/153/262. Isto ocorreu em razão do desinteresse da iniciativa privada pelos lotes. O critério adotado para vencer o leilão nos contratos federais predominava o oferecimento da menor tarifa. Porém, devido ao fato de que a maioria das rodovias que ofereciam interesse à exploração por pedágios já foram concedidas o governo lançou um novo pacote de concessões em 2015 com mais vantagens para o setor privado. A diferença para os contratos anteriores elaborados nos governos do PT é que dessa vez está embutido

um valor a ser pago pela concessionária ao Estado pela utilização da infraestrutura já construída (TURINO, 2015).

Por meio dessa análise se verifica que o discurso que busca argumentar em favor das privatizações e concessões utiliza como um dos principais argumentos a burocratização do Estado na demora para liberação de recursos, superfaturamento de obras etc. Pelo fato de não ser possível converter em concessão, pode-se concluir que para os defensores dessas políticas e que atacam o Estado, o aumento das desigualdades regionais geradas é compreendido como inevitável. Uma vez que, nas regiões onde há rodovias concedidas o “desenvolvimento” é mais viável, porém nas que não tem, com a precária administração das infraestruturas haverá defasagens ao longo do tempo o que acarretará em aumento das desigualdades regionais. A avaliação do valor a ser cobrado nos pedágios mostra que há um limite em que as regiões que possuem rodovias concedidas têm para serem viáveis à atividade produtiva. O Estado de São Paulo e do Paraná cobram valores muito elevados nos pedágios regidos por contratos estaduais. De acordo com Considera e Guanziroli (2006),

No que se refere ainda à diferenciação um elemento adicional deve ser pesado. Ainda que usuários possam suportar tarifas mais elevadas, haverá necessidade de se lidar com a **comparação inter-regional** das tarifas de uso de rodovias. Este fator pode inclusive afetar processos de desenvolvimento de determinadas regiões e deslocamentos inter-regionais da produção de bens e, portanto, não deve ser desconsiderado (p. 8) (grifo nosso).

Desta forma, é possível perceber que as concessões não se resumem a apenas uma praça de pedágio em uma rodovia com a respectiva cobrança para a utilização, mas muitas outras consequências, como por exemplo, o atendimento de interesses corporativos ao se melhorar infraestruturas em determinadas áreas para melhorar a espoliação das riquezas do país ou a produção agropecuária para exportação (principalmente *commodities*).

Os programas setoriais dos governos federal e estaduais priorizam na melhoria das infraestruturas de transportes as redes que servem para escoamento da produção, como são os casos da produção de grãos e de carne do Centro Oeste, partes do Norte e do Nordeste, bem como as já mais eficientes rodovias do Sudeste e Sul. As regiões onde estão localizados estes trechos rodoviários são muita atrativas à iniciativa privada uma vez que apresentam grande fluxo de caminhões que pagam por eixo. Portanto, ao se manifestar

favorável às concessões, de certa forma, significa convivência com aumento de disparidades regionais e ao atendimento a interesses corporativos.

3.9 Impactos das Concessões Rodoviárias e análise das condições rodoviárias nas unidades federativas

Uma hipótese que orienta essa investigação é a de que há dinamização econômica em razão de dotação de áreas com redes de transporte com capacidade de fluidez e que possua nós que facilitem as interações espaciais e a circulação. Para isso utilizando-se como um dos recursos a concessão de rodovias. As rodovias concedidas e, portanto, com melhores condições de circulação exercem um papel desestabilizador na rede de transportes, esse papel desestabilizador se refere ao aumento das diferenças regionais, uma vez que com melhores infraestruturas uma região passa a se diferenciar ainda mais das que não possuem suas principais rodovias em boas condições de circulação e com pista dupla (88% das rodovias com pista dupla no Brasil estão concedidas). Assim, com o aumento das concessões de rodovias o controle das infraestruturas é transferido para a iniciativa privada, isto provoca aprofundamento do desenvolvimento desigual e da concentração regional. Pois, o Estado não tem mais o controle direto de determinadas atividades em razão do aumento das privatizações e concessões¹¹¹.

Na Inglaterra, no período thatcheriano¹¹², houve o processo de privatizações mais acentuado já ocorrido naquele país. Apesar de ser uma economia forte ocorreram consequências negativas. Assim, “com a privatização os serviços públicos passaram a pautar-se pela rentabilidade e pela lógica dos monopólios privados, reduzindo suas ofertas de serviços sociais não rentáveis” (RIBEIRO, 1998, p. 102). Conforme já apontado anteriormente no caso das rodovias, a Inglaterra manteve como um setor pouco direcionado ao mercado. Conforme informações de Fayard (2005) o Reino Unido possuía até a publicação do texto 580 quilômetros concedidos, porém o Reino Unido incluiu a

¹¹¹ “As condições gerais ruins das rodovias brasileiras reduzem a segurança de quem circula por elas, além de aumentar o consumo de combustível e o tempo de viagem, além do custo de manutenção dos veículos, de lubrificantes, de pneus e de freios. Nas vias onde o pavimento é considerado péssimo, o aumento chega a 91,5%. Em rodovias ruins, o aumento é de 65,6%; em regulares 41,0%. Nas rodovias com pavimento bom, o incremento foi calculado de 18,8%. Quando o pavimento é considerado ótimo, não há aumento do custo operacional” (CNT, 2015, p. 6).

¹¹² Período em que a Inglaterra foi governada por Margaret Thatcher (1979-1990).

Escócia, a Inglaterra, a Irlanda do Norte e o País de Gales. Albalade (2014) também lista 42 quilômetros concedidos no Reino Unido e coloca como observação que o restante se referem a pedágios sombra, ou *shadow toll*.

As infraestruturas de transportes são, sem dúvida, instrumentos indispensáveis para a utilização e exploração do território. Não é possível pensar em uma sociedade sem deslocamentos e sem trocas (BÉRION et al., 2007). A relação entre as infraestruturas de transportes e a produção (*stricto sensu*) é cada vez mais valorizada principalmente em razão de processos de produção descentralizados, como é o caso da disjunção produtiva (FISCHER, 2008).

Há diversas consequências decorrentes de “prioridade” de dotação de melhores infraestruturas de transportes em eixos ou áreas que já possuem densidade de infraestruturas. Como prejuízos coletivos oriundos das infraestruturas, há a desvalorização dos espaços intermediários em razão da valorização do eixo de maiores possibilidades de desempenho, assim ocorre tensão entre a cooperação e a competição territorial, conforme destaca Bérion et al. (2007),

D'autre part, plusieurs problématiques se trouvent revisitées : la question des échelles et de la complexité des systèmes territoriaux ; celle de l'avantage collectif, de l'intérêt public face à la montée des tentations "*nimbystes*"; celle de la dévalorisation des espaces intermédiaires, délaissés par les axes à haute performance; celle des tensions entre coopérations et concurrences territoriales (BÉRION, 2007)¹¹³.

Para Bérion et al. (2007) a acessibilidade às infraestruturas é vista como condição inicial para o desenvolvimento de grande número de agentes econômicos e políticos, porém, alerta que há confusão entre “acessibilidade” e “atratividade”. Os autores também fazem considerações sobre as possibilidades de retorno econômico, ou seja, da exploração das infraestruturas, sobre o fato de que a inversão deve ser justificada e em geral esse cálculo considera os ganhos econômicos como sendo um dos determinantes.

Com a visão de mercado cada vez mais presente na sociedade contemporânea o Estado é muitas vezes compreendido como empresa, assim, os investimentos estatais em

¹¹³ Por outro lado, várias questões são revisitadas: a questão das escalas e da complexidade dos sistemas territoriais, do benefício coletivo, do interesse público face ao aumento das tentações "*nimbystes*"; que a desvalorização dos espaços intermediários, abandonados pelo eixo de alto desempenho; a tensão entre a cooperação e a competição territorial (tradução livre).

infraestruturas tendem a seguir a lógica de mercado, confirmando a afirmação de Bérion et al. (2007).

Os sistemas de transportes são imprescindíveis para que a *produção (stricto sensu)* no modo capitalista de produção ocorra de forma mais acelerada e, assim a acumulação de capital se processa mais rapidamente. A relação entre sistemas de transportes e infraestruturas de transportes com a produção tem como uma de suas consequências transformações e mudanças territoriais e espaciais. Dependendo da importância de uma infraestrutura ela pode provocar reordenamento territorial, alterar os valores atribuídos às localidades. De acordo com Bellet; Casellas e Alonso (2010),

Las infraestructuras y sus efectos sobre el desarrollo sólo se materializan bajo determinadas condiciones, que dependen tanto de las características del propio territorio, como de un conjunto de aspectos socioeconómicos, donde las ventajas o desventajas comparativas creadas juegan un papel importante. Las infraestructuras transforman el territorio y sus potenciales; pero son los agentes sociales con capacidad de incidir sobre ese territorio los que, a la vista de las oportunidades, toman la decisión de intervenir o no en él (p. 155).

A transformação não ocorre simplesmente com a construção de uma infraestrutura no território, mas depende da ação, conforme Santos (2008), e essa ação parte dos agentes, sejam locais, regionais ou mundiais. Há que se mobilizar para que a conjunção entre a infraestrutura, as mudanças espaciais e o aproveitamento da “imagem” adquirida pelo lugar possam gerar consequências significativas. Para Bellet (2013¹¹⁴) as infraestruturas presentes no espaço ou as que são modificadas por normas (de circulação ou de gestão) podem-se dividir em duas formas de consequências: diretas e indiretas. As consequências diretas podem ser elencadas em dois eixos: as que interferem na mobilidade (aumenta as possibilidades de mobilidade/circulação); e as que se referem aos efeitos ligados diretamente a construção ou expansão (como exemplo a duplicação de uma rodovia) como a geração de mão-de-obra.

Os efeitos indiretos são vários e muito mais difíceis de identificar, requerem mais atenção aos procedimentos metodológicos a serem empregados. Os principais são socioeconômicos, dinâmicas sociais, territoriais, imagéticos (atraem olhares para a localidade como potencialidade de dinamismo e modernidade). As infraestruturas de transportes para contribuírem com a dinamização regional necessitam que haja uma

¹¹⁴ Essas informações foram obtidas em reunião com a professora Carmen Bellet durante o estágio realizado na Espanha no período compreendido entre primeiro de setembro de 2013 e 28 fevereiro de 2014.

consonância entre as intencionalidades dos agentes produtivos com o Estado. Assim, elas são imprescindíveis para promover o desenvolvimento e possibilitar a circulação e as interações espaciais. Construí-las sem oferecer outras condições de desenvolvimento não é suficiente, como por exemplo a transamazônica, que foi construída mas nem pavimentação recebeu em sua totalidade (que, na verdade, foi positivo para a biodiversidade amazônica).

A concorrência entre autopistas, autovias e rodovias com os outros modais, com as concessões tendem a favorecer o aumento da preferência por determinados usuários das infraestruturas de transportes para circulação de mercadorias por essas rodovias de melhor fluidez. Principalmente os agentes econômicos que participam de mercados mais competitivos, ou seja, da mundialização. No Libro Blanco (UNIÃO EUROPEIA, 2001) elaborado pela União Europeia há uma afirmação nesse sentido,

Las posibles indemnizaciones de demora no permiten compensar los perjuicios reales sufridos por los clientes, sobre todo si se trata de parar varias horas una cadena de producción o de sustituir a última hora el transporte ferroviario deficiente por transportes especiales en aviones o camiones. Para este tipo de productos de alto valor añadido, la fiabilidad del servicio es lo único que permite conquistar la confianza de los clientes (UNIÃO EUROPEIA, 2001, p. 37).

Porém, ao se comparar a realidade brasileira com a da Espanha, por exemplo, há que se considerarem suas diferentes características. O Brasil é um país em que a organização produtiva, com exceção da atividade petrolífera e mineral, é mais de 90% realizada para seus deslocamentos por meio do modal rodoviário. A produção industrial no Estado de São Paulo, por exemplo, está espacialmente localizada de acordo com as melhores possibilidades de acessibilidade às rodovias e, também, embora em menor proporção aos locais que oferecem acesso rápido aos sistemas de telecomunicações, ou seja, à internet. Em segundo lugar o Brasil possui atividade industrial considerável, principalmente na Região Concentrada (SANTOS e SILVEIRA, 2003), assim, a relação entre melhorias de infraestruturas de rodovias e localização, dinamização industrial é mais acentuada do que na Espanha.

Em suma, os efeitos indiretos destacados por Bellet (2013), no caso do Brasil, são mais prováveis do que na Espanha por dois motivos principais, a atividade industrial no Brasil é mais expressiva do que na Espanha (21% do PIB em 2009) e a dependência dessa atividade do transporte rodoviário é muito mais forte no Brasil (Segundo o IBGE em 2014 o setor industrial era 24,8% do PIB brasileiro). Além disso, no Brasil há muita diferença de

qualidade rodoviária, conforme mostram as pesquisas realizadas anualmente pela Confederação Nacional do Transporte (CNT) nas unidades da federação em que não há muitos trechos com cobrança de pedágio, como exemplo, Minas Gerais, Bahia, Goiás, Pernambuco e Ceará, há uma porcentagem considerável de rodovias com condições de circulação e sinalização ruins ou regulares, além de poucos trechos com pista dupla.

A tabela 7 mostra as condições rodoviárias conforme a pesquisa anual da CNT com informações da pesquisa realizada em 2013.

Tabela 7: Brasil: unidades da federação, qualidade rodoviária, CNT, 2013.

Unidades da federação	Qualidade rodoviária em %	
	Ótimo ou bom	Regular, péssimo ou ruim
Espírito Santo	36,8	63,2
Minas Gerais	31,8	68,2
Rio de Janeiro	65	35
São Paulo	82,2	17,8
Paraná	62,8	37,2
Rio Grande do Sul	48,9	51,1
Santa Catarina	55,3	44,7
Alagoas	47,1	52,9
Bahia	25,8	74,2
Ceará	11,6	88,4
Maranhão	15,2	84,8
Paraíba	37,9	62,1
Pernambuco	26,7	73,3
Piauí	25,3	74,7
Rio Grande do Norte	42,4	57,6
Sergipe	42,5	57,5
Acre	0	100
Amapá	17,5	82,5
Amazonas	10,4	89,6
Pará	5,2	94,8
Rondônia	15,9	84,1
Roraima	22,6	77,4
Tocantins	17,9	82,1
Goiás	27,6	72,4
Mato Grosso	13,1	86,9
Mato Grosso do Sul	31,2	68,8
Distrito Federal	51,6	48,4

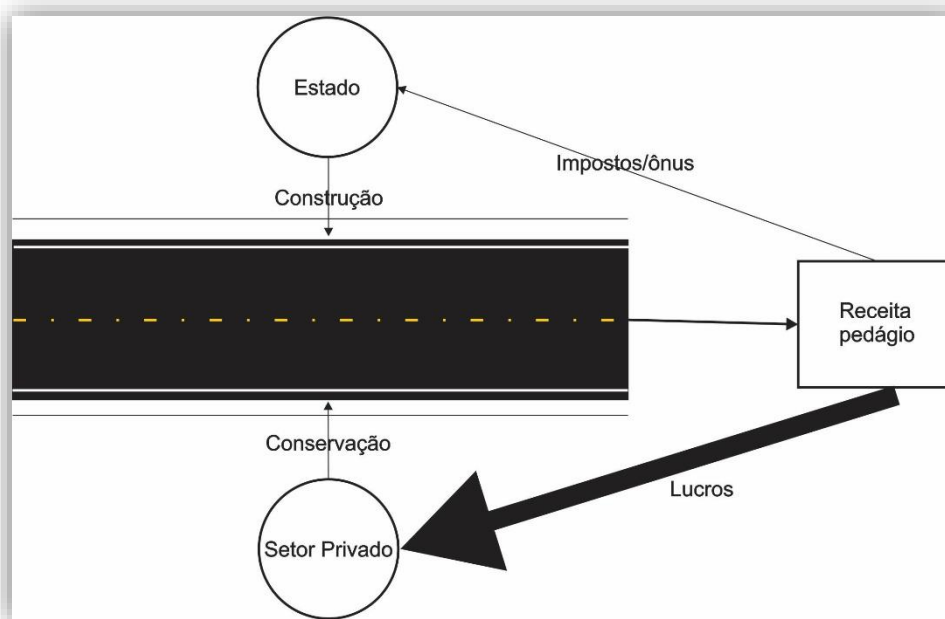
Fonte: CNT, 2014.

O Acre é a unidade da federação com as piores condições de infraestrutura rodoviária não tendo nenhum quilômetro de rodovia em condições ótimas ou boas (CNT, 2013). Na pesquisa de 2015 apresentou uma melhora com 8,3% de rodovias em estado ótimo ou bom, as rodovias sob gestão estadual continuam sem nenhum trecho em ótimo ou bom estado de conservação geral.

Os estados que possuem mais trechos em concessão são os que apresentam rodovias com boas ou ótimas condições. Porém, nessa investigação busca-se desmistificar que a qualidade rodoviária é fruto apenas de eficiência das concessionárias.

Por vários motivos, primeiro, a maioria dos trechos concedidos são os que já estavam em condições melhores se comparados com os que não são colocados em leilão. Segundo, porque o Estado realiza investimentos massivos nas rodovias, recuperando o pavimento antes de oferecer os lotes para concessão para que sejam mais atrativos. Não está se afirmando que a maioria das concessionárias não cumprem os contratos ou que não tem eficiência administrativa, mas que o mérito delas provém de uma participação do Estado no processo que não é evidenciada. A figura 2 mostra como funciona o processo de construção de infraestruturas e a posterior concessão a iniciativa privada.

Figura 2: Esquema de construção de rodovias e de posterior concessão à iniciativa privada.



Fonte: elaborado pelo autor.

No relatório apresentado pela Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul à CPI dos pedágios do Estado, não são todas as concessionárias que apresentam eficiência administrativa. O relator conclui que as concessionárias não apresentaram eficiência administrativa além de dificultarem o processo ao ocuparem muito o ministério público com processos em que ou eram acusadas de falhas ou acusam o Estado (SOSSELA, 2012). Essa não eficiência administrativa se refere ao fato de as concessionárias ao não respeitarem todas as normas dos contratos obrigam o Estado a buscar o cumprimento das normas acionando o ministério público. Assim, apesar de as rodovias terem ótimas ou boas condições de circulação, podemos concluir que essa falta de eficiência se refere a outras cláusulas dos contratos, como por exemplo, a construção de terceiras faixas e obras de arte (viadutos, passarelas etc.) e os atendimentos médicos e mecânicos.

Em relação à justiça no Brasil Milton Santos (2007) apresenta um resumo de como funciona. De acordo com Santos (2007),

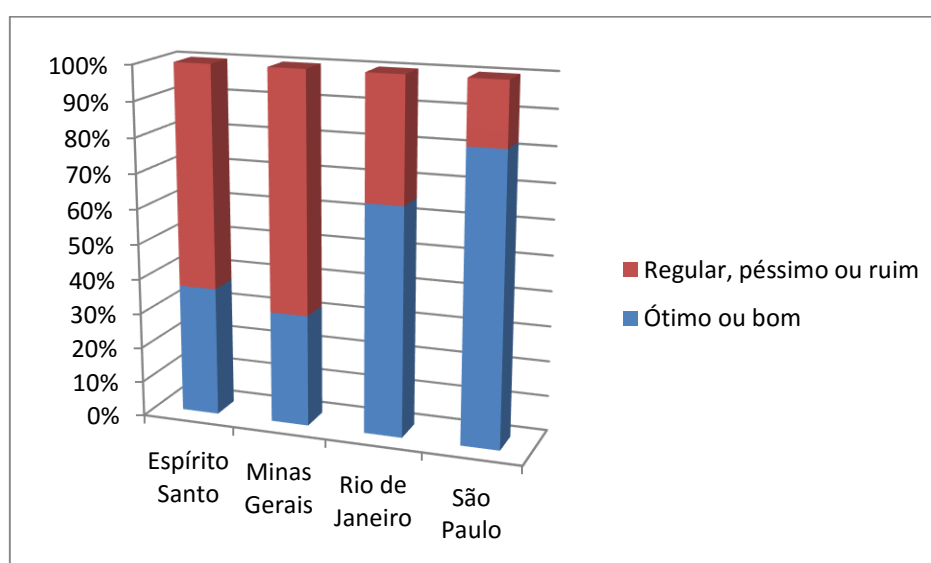
O aparelho judicial brasileiro – assim como as instâncias preparatórias dos processos, por exemplo, a polícia - não está estruturado para a proteção dos direitos expressos em lei, sobretudo para a proteção dos pobres. Além dos intrincados labirintos que os processos judiciais devem percorrer lentamente, as chamadas custas desses mesmos processos desanimam até mesmo os que dispõem de alguns recursos financeiros. Para os pobres, a justiça é mais barreira intransponível que uma porta aberta. As manifestações de desalento e descrença quando uma ofensa ao direito é constatada são muitas mais numerosas que as palavras ou gestos de confiança, ou, ao menos, respeito, pelo aparelho judicial policial (p. 90).

Assim, conforme expresso no relatório da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul e a análise de Santos (2007) constata-se que a possibilidade de situações que ferem os interesses públicos cometidas pelas concessionárias pode perdurar por longo tempo.

As figuras 3, 4, 5 e 6 mostram a qualidade ou a falta de qualidade rodoviária por macrorregião e por unidade da federação. Uma análise detalhada mostra que a chamada Região Concentrada definida por Milton Santos e Ana Clara Torres Ribeiro (SANTOS e SILVEIRA, 2003) apresenta melhores condições rodoviárias, com exceção dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo que possuem condições piores que algumas unidades da federação do Nordeste. Porém, em uma comparação por macrorregiões, a região concentrada possui melhores condições circulacionais do que as outras regiões.

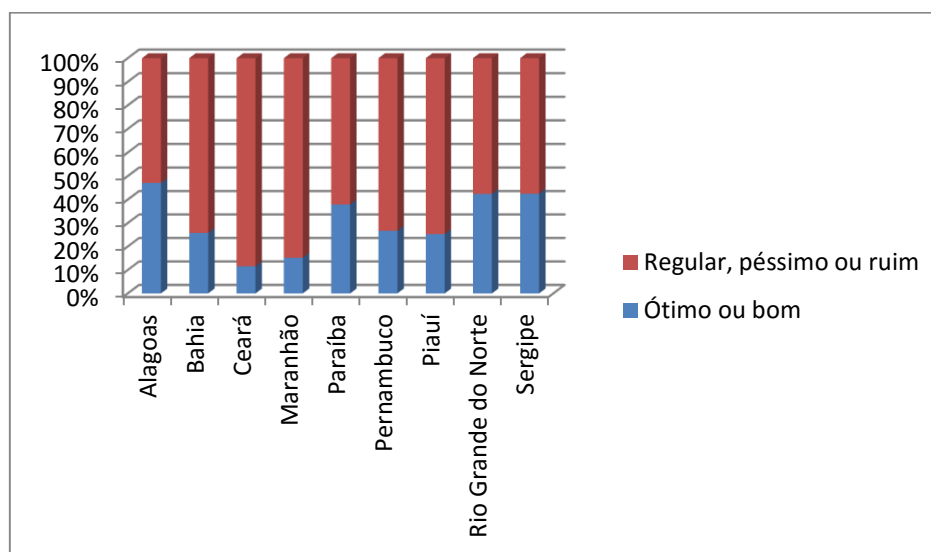
Em razão também de possuir melhores condições técnicas essa região também apresenta maior dinâmica industrial que as outras regiões. Embora, com o PAC tenha aumentado as condições técnicas e infraestruturais em outras regiões, como a Nordeste, por exemplo, com as viagens de campo para essa região pode-se constatar que houve significativos investimentos contribuindo para a diminuição das desigualdades em infraestrutura em relação às regiões Sul e Sudeste ou à Região Concentrada.

Figura 3: Brasil: região Sudeste: unidades da federação, qualidade rodoviária CNT, 2013.



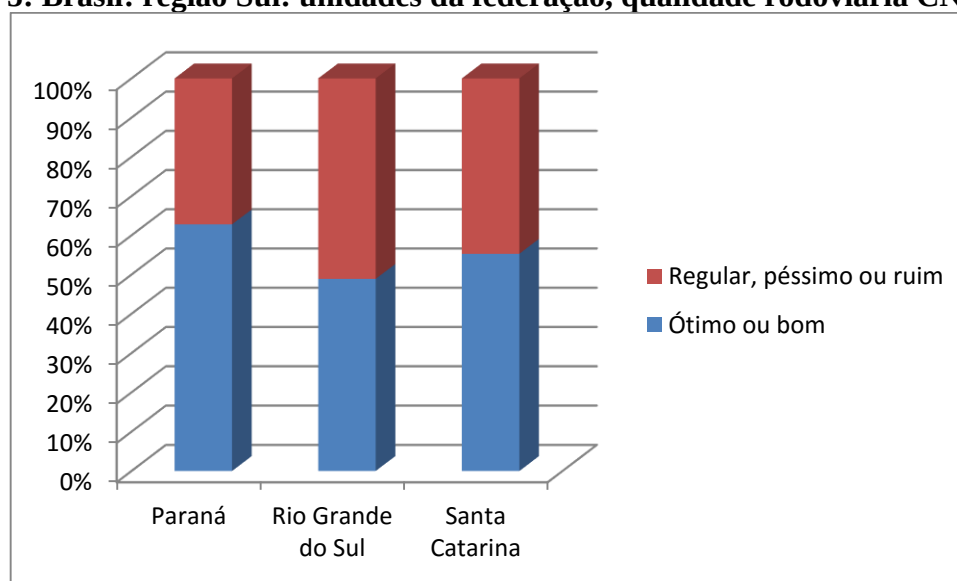
Fonte: CNT, 2014.

Figura 4: Brasil: região Nordeste: unidades da federação, qualidade rodoviária CNT, 2013.



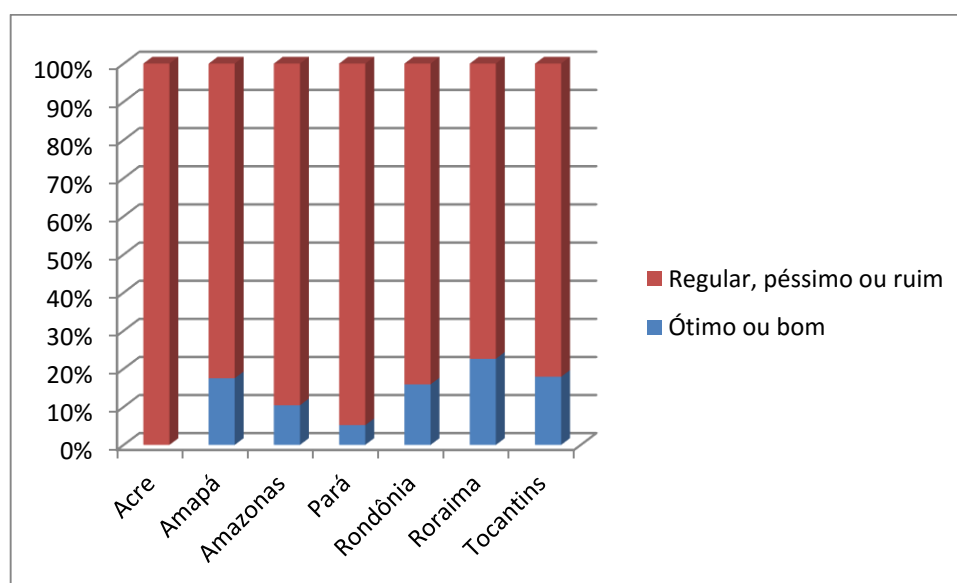
Fonte: CNT, 2014.

Figura 5: Brasil: região Sul: unidades da federação, qualidade rodoviária CNT, 2013.



Fonte: CNT, 2014.

Figura 6: Brasil: região Norte: unidades da federação, qualidade rodoviária CNT, 2013.



Fonte: CNT, 2014.

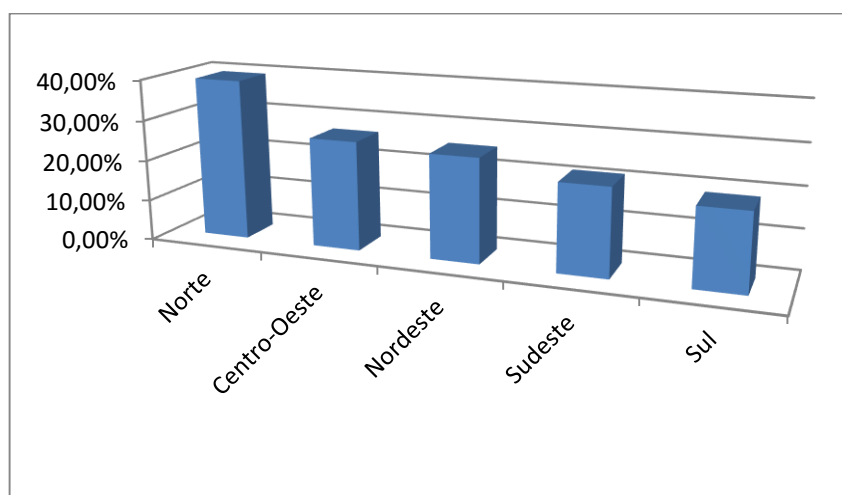
Conforme mostram os gráficos nas figuras 3, 4, 5 e 6, a região Sul possui em média as rodovias com melhores resultados. Na região Sudeste se destacam os Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro. Assim, é possível fazer uma relação entre transporte rodoviário e atividades produtivas. A atividade produtiva industrial principalmente as empresas que são mais competitivas na escala mundial tem preferência por melhores condições de

circulação. Em um período marcado pelo imperativo da fluidez, se localizar em áreas mais fluidas é imprescindível.

Há um mito que interessa ser discutido e reavaliado, trata-se de afirmações de que o Brasil é um país que privilegia o modal rodoviário. Essa afirmação é geral e se não desdobrada oculta um equívoco. O modal rodoviário em comparação com os outros modais é o que recebe mais recursos, porém mesmo assim é um modal que necessita de muito mais investimento para ser considerado bom ou ótimo, ou “privilegiado”. A pesquisa da CNT (2014) para o ano de 2013 mostra que há necessidade de grande montante de investimentos no modal rodoviário incluindo a pavimentação de muitos trechos. O Brasil possui 1.713.885 quilômetros de rodovias, dos quais apenas 202.589 são pavimentados (11,8%). Desses 11,8% que são pavimentados apenas 26,7% estavam com qualidade ótima ou boa e do total de rodovias pesquisadas 40,5% não possuem acostamento (CNT, 2014). Por meio de análise desses resultados não é possível afirmar que o modal rodoviário seja privilegiado. O modal só é privilegiado se comparado com os demais modais.

Um outro fator que pode ser relacionado com a localização da atividade industrial é o custo operacional representado pelas rodovias¹¹⁵. O custo operacional médio do Brasil é de 25%. No gráfico da figura 7 é possível ver esse custo por Região.

Figura 7: Brasil: custo operacional das rodovias, 2013.



Fonte: CNT, 2014.

¹¹⁵ “Rodovias deficientes aumentam o custo de manutenção dos veículos, além do consumo de combustível, lubrificantes, pneus e freios” (CNT, 2014).

As regiões Sudeste e Sul, com o custo Brasil mais baixo não por acaso, são as mais industrializadas. Apesar disso, não se deve dar ênfase no ordenamento territorial como ideal norteador e uma preocupação em satisfazer as necessidades do setor empresarial, ou seja, corporativas. Há que se priorizar também a acessibilidade da população a serviços básicos como hospitais com maior número de especialidades médicas, escolas, universidades e faculdades, postos de saúde, centros de comércio etc. Geralmente os serviços mais especializados se localizam em cidades médias e nas regiões metropolitanas, assim melhorar a acessibilidade das cidades pequenas às cidades médias, às capitais e às regiões metropolitanas é de suma importância para a cidadania. Há casos que ligações entre capitais estaduais da região Norte possuem péssimas condições rodoviárias, porém enfrentam lentidão na resolução dos problemas, conforme mostra Paiva (2016),

Cansados de esperar pela recuperação da rodovia BR-319, que liga Manaus, no Amazonas, a Porto Velho, em Rondônia, moradores da região resolveram fazer um mutirão para melhorar as condições da estrada. Por conta própria, estão promovendo pequenos reparos para facilitar o tráfego¹¹⁶.

Ainda sobre a eficiência do setor privado é válido analisar um relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a fiscalização das concessões de rodovias federais que é atribuída ao TCU. De acordo com o TCU a fiscalização da primeira etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais (Procofe) ocorreu durante a execução contratual por meio de auditorias operacionais e tinha o objetivo de verificar a pertinência dos valores das tarifas cobradas e dos ajustes cobrados nos planos de investimento (TCU, 2015).

Na segunda etapa a fiscalização do TCU “ocorreu na fase de outorga das concessões nos termos da Instrução Normativa TCU nº 46/2004, referente à análise dos estudos de viabilidade técnica, econômico-financeira e ambiental (EVTE)”. As conclusões do TCU foram as seguintes:

- Abordagem incompleta quanto à obrigatoriedade de recuperação e de proteção do meio ambiente afetado pelas rodovias durante a execução contratual;
- Inexatidão quanto ao nível de serviço requerido, tais como definição dos critérios, parâmetros, procedimentos e padronizações;

¹¹⁶ No ano de 2014 o DNIT iniciou obras de melhorias na rodovia, porém foram embargadas pelo IBAMA em razão de irregularidades e graves danos ambientais.

- Falta de acompanhamento de valores e quantitativos orçados de novos investimentos, o que poderia majorar a tarifa cobrada dos usuários;
- Cobrança indevida do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) sem previsão legal, o que majorou as tarifas de pedágio até o ano de 1999, correspondente a 5% sobre a receita bruta de pedágio;
- Alocação de investimentos não previstos originalmente no fluxo de caixa e que não se traduziam em benefícios diretos para os usuários da rodovia (TCU, 2015).

Conforme se pode verificar há problemas com os contratos tanto por parte do Estado ao cobrar indevidamente o ISSQN e das concessionárias pelo fato de haver falta de acompanhamento de valores e quantitativos orçados de novos investimentos que podem aumentar as tarifas cobradas dos usuários. Em suma, as concessões funcionam com problemas, assim, criticar o Estado com a justificativa de ser muito burocrático e apontar a concessão de infraestruturas e serviços públicos como panaceia que elimina os problemas não é uma atitude coerente. Por dois motivos, o primeiro é expresso na seguinte questão: quando as concessões atingirem o limite quais serão as alternativas? Segundo porque o Estado em muitos casos demonstrou falta de amadurecimento para lidar com novos desafios, como por exemplo, regular essa nova modalidade de gestão de infraestruturas e de serviços públicos.

3.10 Concessões de rodovias no Brasil: o programa federal

Conforme já mencionado, a primeira concessão rodoviária no Brasil ocorreu nos Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro, porém em uma rodovia federal, a BR 116 (rodovia Presidente Dutra). Após esta primeira concessão, posteriormente, ainda na década de 1990 no auge das privatizações e concessões que estavam ocorrendo no Brasil, orquestradas pelo governo FHC, foram concedidas rodovias em várias unidades da federação, as quais são Rio Grande do Sul, Paraná, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

No ano de 2014 havia rodovias concedidas em 9 estados (unidades federativas), as quais são: São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Santa Catarina, Bahia, Espírito Santo e Pernambuco. A partir de 2014 esse número de estados se ampliou, uma vez que estados como Goiás, Tocantins, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e

o Distrito Federal também passaram a ter rodovias concedidas, com o início da vigência dos contratos dos leilões dos lotes da Terceira Etapa do Programa de Rodovias Federais.

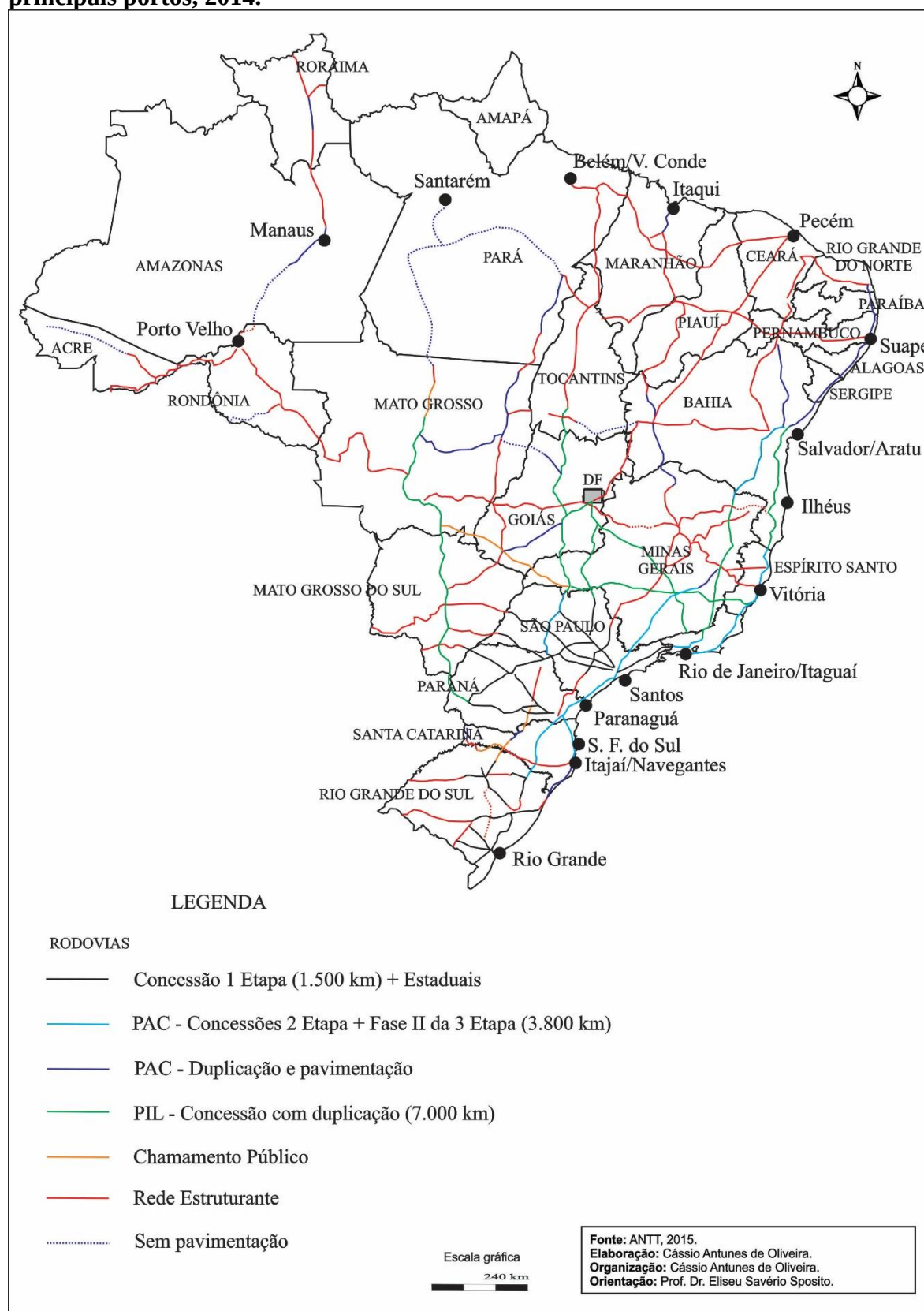
Na década de 1990 conforme reflexões de Petras (1999) e Harvey (2013) o Brasil seguiu uma tendência mundial de influência neoliberal, e assim, inicia seu programa de concessões de rodovias federais no ano de 1995¹¹⁷ no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso. De 1995 em diante houve a proliferação de praças de pedágio pelo Brasil, que “brotaram como cogumelos” como disse Biondi (2003). Posteriormente às primeiras concessões federais houve a criação de programas estaduais de concessões rodoviárias em vários estados, como São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro.

O mapa 2 mostra a malha viária que passou por intervenções visando ampliação da capacidade e qualidade de tráfego. O mapa 3 mostra as unidades da federação com rodovias incluídas no edital do PIL - 2015. No mapa 4 é possível visualizar as unidades da federação que possuem concessões de rodovias e as que possuem programas estaduais de concessão.

As concessões federais ocorreram em três etapas que serão apresentadas valorizando algumas informações como extensão, duração dos prazos dos contratos e os trechos. Atualmente o programa federal de concessões rodoviárias abrange 11.191,1 quilômetros. Estas concessões foram feitas pelo Ministério dos Transportes e pela ANTT há também delegações para por meio de amparo na Lei nº 9.277/96 (ANTT, 2015). Foram iniciadas no ano de 1995, quando ocorreu a primeira assinatura de contrato do programa de concessões federal e a cobrança de pedágio pela concessionária se iniciou em 1996. Trata-se da rodovia Presidente Dutra BR 116. A tabela 8 mostra as concessões da primeira etapa.

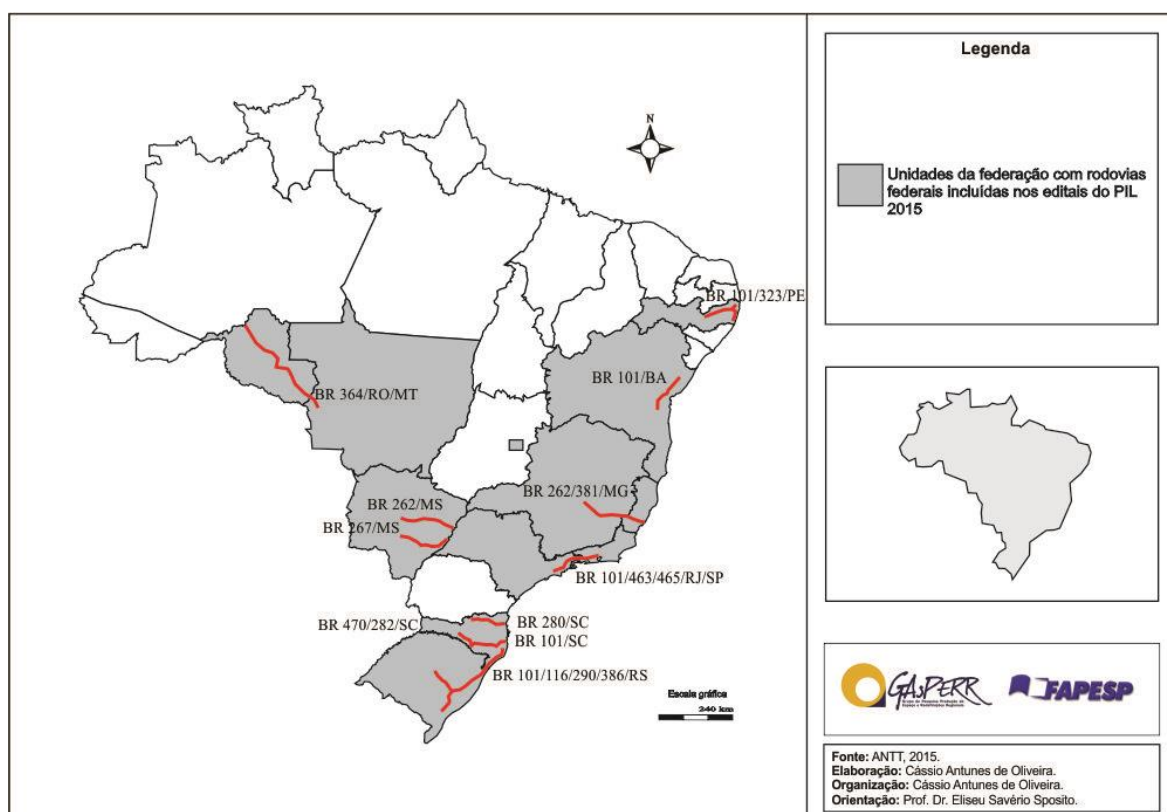
¹¹⁷ A assinatura do primeiro contrato de concessão de uma rodovia federal ocorreu em fevereiro de 1996. Esse contrato foi assinado com a concessionária Nova Dutra.

Mapa 2: Brasil: Malha rodoviária: ampliação de capacidade – destaque para os principais portos, 2014.



Fonte: ANTT, 2014.

Mapa 3: Brasil: unidades da federação com rodovias federais incluídas nos editais do PIL.



De acordo com informações da ANTT (2015) as concessões federais se resumem da seguinte forma,

A ANTT administra atualmente 21 concessões de rodovias, totalizando 9.969,6 km, sendo cinco concessões contratadas pelo Ministério dos Transportes, entre 1994 e 1997, uma pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, em 1998, com posterior Convênio de Delegação das Rodovias denunciado e o contrato sub-rogado à União em 2000, oito concessões referentes à segunda etapa - fases I (2008) e II (2009), uma concessão referente à terceira etapa – fase II (2013) e, por fim, seis concessões que são partes integrantes do Programa de Investimentos em Logística, pertencente à terceira etapa – fase III (2013 e 2014).

Na primeira etapa foram concedidos 1.315,9 quilômetros, na segunda 3.281,4 e na terceira 5.540,6. Os lotes da primeira etapa foram concedidos entre 1995 e 1998 no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Tabela 8: Brasil: lotes da primeira etapa de concessões de rodovias (1995 - 1998).

Rodovias	Trecho	Ano de início da concessão	Duração do contrato (anos)	Extensão (km)
BR-116/RJ/SP (NOVADUTRA)	Rio de Janeiro – São Paulo	1995	25	402
BR-101/RJ (PONTE)	Ponte Rio-Niterói	1995	20	13,2
BR-040/MG/RJ (CONCER)	Rio de Janeiro – Juiz de Fora	1995	25	179,9
BR-116/RJ (CRT)	Rio de Janeiro – Teresópolis – Além Paraíba	1996	25	142,5
BR-290/RS (CONCEPA)	Osório – Porto Alegre	1997	20	121
BR-116/293/392/RS (ECOSUL)	Pólo de Pelotas	1998	28	623,8
Total	06 TRECHOS			1.482,40

Fonte: ANTT, 2014.

A duração dos prazos dos contratos desses lotes varia entre 20 e 28 anos de duração, no caso do contrato da Ponte Rio Niterói o prazo é de 20 anos, venceu, portanto, em 2015. Em junho de 2015¹¹⁸ a concessionária Ecoponte pertencente ao conglomerado Ecorodovias venceu o leilão de concessão da ponte Rio Niterói, o VDM da ponte é de 150 mil veículos. A segunda etapa é composta por sete trechos e foi dividida em duas fases, os lotes da Fase I foram concedidos em 2008. Ver tabela 9. A Fase II é composta por um único lote com extensão total de 680,60 quilômetros. A tabela 10 mostra os lotes da segunda etapa Fase I e a tabela 11 apresenta informações sobre a Fase II.

Tabela 9: Brasil: lotes da segunda etapa de concessões de rodovias – Fase I (2008 - 2009).

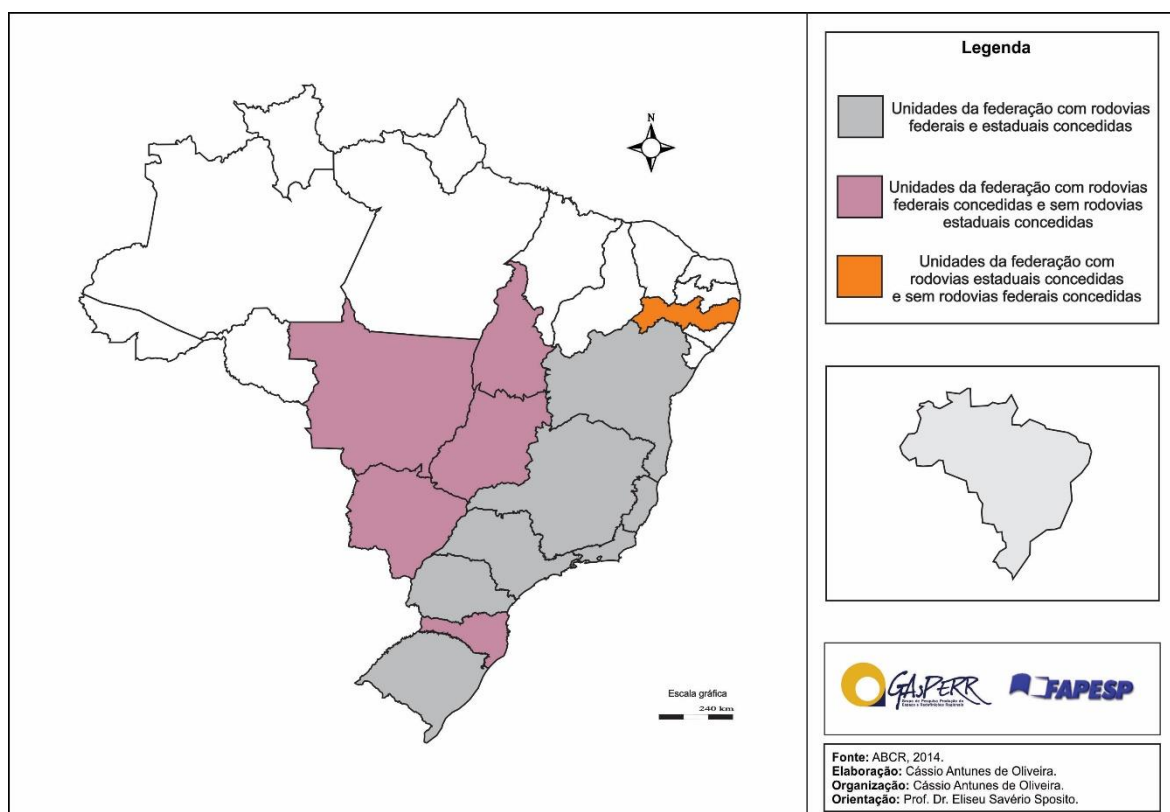
Rodovias	Trecho	Data de início da concessão	Duração do contrato (anos)	Extensão (km)
BR-116/PR/SC (PLANALTO SUL)	Curitiba - Divisa SC/RS	2008	25	412,7
BR-376/PR - BR-101/SC (LITORAL SUL)	Curitiba - Florianópolis	2009	25	382,33
BR-116/SP/PR (RÉGIS BITTENCOURT)	São Paulo - Curitiba	2008	25	401,6

¹¹⁸ Para exemplificar as diferenças entre contratos elaborados nos governos do PT comparado aos realizados nos governos do PSDB o exemplo da concessão da ponte Rio-Niterói ilustra por meio do valor cobrado aos usuários. O valor cobrado no final da vigência do primeiro contrato era de R\$ 5,20, com o início da vigência do novo contrato o valor foi reduzido para R\$ 3,70 (diferença de R\$ 1,50). Este novo contrato terá duração de 30 anos, vencerá, portanto, no ano de 2045.

BR-381/MG/SP (FERNÃO DIAS)	Belo Horizonte - São Paulo	2008	25	562,1
BR-393/RJ (RODOVIA DO AÇO)	Divisa MG/RJ - Entroncamento com a Via Dutra	2009	25	200,4
BR-101/RJ (FLUMINENSE)	Ponte Rio-Niterói - Divisa RJ/ES	2009	25	320,1
BR-153/SP (TRANSBRASILIANA)	Divisa MG/SP - Divisa SP/PR	2008	25	321,6
TOTAL	07 TRECHOS			2.600,80

Fonte: ANTT, 2014.

Mapa 4: Brasil: unidades da federação com rodovias estaduais e federais concedidas, com rodovias federais concedidas e com apenas rodovias estaduais concedidas.



Nessa segunda etapa de concessões federais um diferencial em relação à etapa anterior é em relação aos valores por quilômetro rodado, que são menores. A tabela 10 mostra a segunda fase da segunda etapa de concessões federais, fase II. Na fase II ocorreu a concessão de trechos no Estado da Bahia cujo início das operações ocorreram no ano de 2009 e a vencedora do leilão foi a concessionária Via Bahia. O contrato da Via Bahia tem validade de 25 anos.

Tabela 10: Brasil: lotes da segunda etapa de concessões de rodovias – Fase II (2010).

Rodovias	Trecho	Ano de início da concessão	Extensão (km)
BR - 116/324 BA (VIABAHIA)	BR - 116 - Feira de Santana	2010	554,1
	BR - 324 - Salvador – Feira		113,2
	BR - 526 / BR - 324 / BA -528		9,3
	BA - 528 / BA - 526 / Aratu		4
Total			680,6

Fonte: ANTT, 2014.

A terceira etapa ainda não foi concluída, há lotes que já estão concedidos e outros em processo de elaboração. Na terceira etapa foi apresentado para ser colocado em prática um novo modelo para concessões, de acordo com a ANTT (2014),

Neste novo modelo de concessão os investimentos estão concentrados nos primeiros 5 anos de concessão, com duplicações, contornos, travessias e obras de arte. O pedágio só será cobrado quando 10% das obras estiverem concluídas. Já as condições de financiamento serão compatíveis com a dimensão dos projetos, com um grau de alavancagem de 65% até 80%.

Para alguns lotes já ocorreram os leilões e os contratos já estão em execução, como é o caso da BR 163 no trecho que corta o Estado do Mato Grosso do Sul, cuja concessionária que venceu o contrato é a MS Via, que pertence ao conglomerado CCR e o trecho da mesma rodovia no Estado do Mato Grosso, cuja concessionária vencedora do leilão foi a Rota do Oeste, que pertence ao grupo Odebrecht Transport. Outro contrato que já se encontra em execução é o da rodovia BR 040.

A terceira etapa do programa de concessões federais conta com a concessão de dois trechos rodoviários, os quais são: BR 040 entre Brasília (DF) e Juiz de Fora (MG) e a BR 116 no trecho que corta o Estado de Minas Gerais¹¹⁹. A tabela 11 apresenta os lotes da terceira etapa – fase I. O lote da rodovia BR 040 foi vencido pela concessionária Via 040 pertencente ao conglomerado Invepar e foi assinado no dia 12 de março de 2014. Está prevista a duplicação de 557,2 quilômetros da rodovia e ainda a conversão de 144,8

¹¹⁹ Conforme informações disponíveis no domínio eletrônico da ANTT (2014) “este Projeto integra a 3ª Etapa das Concessões Rodoviárias Federais – Fase 1 e está previsto no Programa Nacional de Desestatização – PND pelo Decreto nº 2.444, de 30 de dezembro de 1997, ao qual foi alterado pelos Decretos nº 5.432/2005 e nº 6.892/2009”.

quilômetros em multivias (pista com duas faixas por sentido, em separação) em pista dupla. Ao todo a rodovia que a Invepar administrará nos próximos 30 anos corta 35 municípios.

Tabela 11: Brasil: lotes da terceira etapa de concessões de rodovias – Fase I (2014 - ?).

Rodovias	Unidade da Federação	Duração do contrato (em anos)	Ano de início da concessão	Extensão (km)
Br 040	MG	30	2014	936,8
BR 116	MG		-	816,7
BR 101	BA		-	

Fonte: ANTT, 2014.

A segunda fase da terceira etapa se refere ao trecho da BR 101 que corta o Estado do Espírito Santo que teve o leilão vencido pela concessionária Eco 101. O contrato prevê várias etapas para a duplicação, sendo que a finalização total ocorrerá em um prazo de 23 anos, a contar pelo início do contrato (o contrato tem duração de 25 anos). A metade de toda a extensão concedida deverá ser duplicada até o sexto ano de validade do contrato.

O trecho administrado pela Eco 101 possui 475,9 quilômetros sendo que desse total 17,5 quilômetros estão localizados no Estado da Bahia e o restante no Estado do Espírito Santo (458,4 quilômetros). A BR 101 pertence a Fase II da terceira etapa de concessões federais. Ver tabela 12.

Tabela 12: Brasil: lotes da terceira etapa de concessões de rodovias – Fase II (2014).

Rodovias	Unidade da Federação	Duração do contrato (em anos)	Extensão (km)
BR 101	BA/ES	25	475,9

Fonte: ANTT, 2015.

Ao todo são sete praças de pedágio com valores para veículos leves que variam de R\$ 1,90 (praça de Mimoso do Sul) a R\$ 4,50 (praça de São Mateus). Todo o trecho administrado pela Eco 101 corta 25 municípios nos Estados da Bahia e do Espírito Santo.

A terceira etapa - fase III é dividida em sete lotes, conforme mostra a tabela 13. O lote da BR 163 no Estado do Mato Grosso possui 850,9 quilômetros e o leilão foi vencido

pela Odebrecht Transport em dezembro de 2013 apresentando uma proposta de tarifa básica de pedágio de R\$ 0,02638 por quilômetro, conforme mostra a tabela 13. No referido leilão a ANTT definiu que a empresa que apresentasse a menor tarifa quilométrica venceria o leilão e estabeleceu como teto o valor de R\$ 0,05500. Foram apresentadas sete propostas, sendo a com valor mais elevado a empresa Galvão Engenharia S.A cuja oferta foi de R\$ 0,05335.

Tabela 13: Brasil: lotes da terceira etapa de concessões de rodovias – Fase III.

Rodovias	Unidade da Federação	Extensão (km)
BR 050	GO/MG	436,6
BR 163	MT	850,9
BR 163	MS	847,2
BR 060/153/262	DF/GO/MG	1.176,50

Fonte: ANTT, 2014.

Ao longo desse período de início do programa de concessões federais é possível realizar análise do processo por meio de comparações dos seus desdobramentos. Os primeiros trechos concedidos pela União já eram duplicados, assim as concessionárias vencedoras ficaram isentas dessa tarefa. Nos novos contratos de concessões da década de 2010 houve acréscimos de exigências feitas pela União às concessionárias, como, por exemplo, a obrigação de duplicar todo o trecho até o quinto ano do contrato, essas regras são válidas para as rodovias BR 163 (trechos no Mato Grosso e Mato Grosso do Sul), BR 040 (trechos no Distrito Federal e Minas Gerais), BR 101 (trechos na Bahia e no Espírito Santo), BR 116 (trecho no Estado de Minas Gerais ainda em processo de leilão).

Uma análise do primeiro contrato de concessão de rodovia federal mostra como as exigências se ampliaram desde 1995. No contrato da concessão da Via Dutra (BR 116) é expresso que;

O Governo Federal, por intermédio do órgão setorial de execução, decidiu, atendendo ao interesse público e mediante licitação, outorgar concessão de serviço público precedido de obra pública, pelo prazo de 25 (vinte e cinco) anos, **para a recuperação, a monitoração, o melhoramento, a manutenção, a conservação, a operação e a exploração da rodovia** BR-116RJ/SP, trecho Rio de Janeiro - São Paulo

e respectivos acessos mediante cobrança de pedágio (p. 1, 1995 – grifo nosso)¹²⁰.

Conforme se verifica as exigências são mais no sentido administrativo da rodovia do que em realização de obras como duplicação ou outras com objetivo de melhoria do tráfego. A exploração da rodovia inclui realizar cobranças pela utilização das margens das rodovias, como por exemplo, para a instalação de comércio ou mesmo a instalação de placas de propaganda pelas empresas que estão localizadas próximas à rodovia. Nesse primeiro contrato estava prevista como norma que indicaria a concessionária vencedora do leilão aquela que apresentasse a menor tarifa de pedágio, respeitando o teto fixado pelo Governo Federal.

Em relação às “disposições legais do contrato e pelos preceitos de direito público, aplica-se lhe, supletivamente os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado”, as principais disposições desse primeiro contrato são: conferir ao Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) a prerrogativa de: a) alterá-lo, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público; b) rescindi-lo; c) fiscalizar a execução; d) aplicar sanções, motivadas pela sua inexecução parcial ou total (CONTRATO, 1996).

Uma norma do contrato que certamente é pouco conhecida é a cessão à concessionária dos equipamentos, máquinas, aparelhos e acessórios utilizados na rodovia pelo DNER. Esta cláusula do contrato mostra mais uma vez que a função da concessionária é basicamente manter e conservar o pavimento e a fluidez na rodovia.

Devido a uma cultura empresarial vigente no Brasil as exigências para as concessionárias são brandas, se comparado com contratos em países como a Espanha. É necessário lembrar que no capitalismo brasileiro, há uma ampla participação do Estado em articulação com a iniciativa privada, por essa razão o Estado é “obrigado” a oferecer mais vantagens para as concessionárias e seus acionistas. Foi notado que os vencedores dos últimos leilões foram os grandes conglomerados atuantes no setor, como a CCR e Invepar e o grupo Odebrecht TransPort. Considera-se que houve uma indução nos contratos que favorecia esse fato, uma vez que os lotes da terceira etapa fase III possuem trecho

¹²⁰ As leis que ampararam esse contrato são “Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993 e suas alterações, pela Medida Provisória nº 911, de fevereiro de 1995, pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 Decreto-lei nº 791, de 27 de agosto de 1969, pelas disposições aplicáveis do Decreto nº 94.002, de 04 de fevereiro de 1987, pelo Decreto nº 94.684, de 24 de julho de 1987, e pelos editais nº 0291/93-00, Fases I, II e III, e seus Anexos” (p. 2).

rodoviários longos, em torno de 800 quilômetros cada. Pequenas empresas, ou pequenos empresários são repelidos desses trechos muito extensos e com a exigência de duplicação em cinco anos, além da necessidade de alocação de montantes elevados de capital para cumprimento das obras previstas em contrato. Uma exceção a isto foi a composição da MGO rodovias que administra a BR 050 no Estado de Minas Gerais e de Goiás. A MGO é uma composição de empresas de pequeno porte que se associaram e criaram a concessionária. As empresas que participam como acionistas da MGO Rodovias são: Senpar Ltda., Construtora Estrutural Ltda., Construtora Camilos Ltda., Engenharia e Comércio Bandeirantes Ltda., Gregor Participações, Maqterra Transportes e Terraplanagem Ltda., TCL Tecnologia e Construções Ltda., Ellenco Participações e Vale do Rio Novo Engenharia e Construções Ltda.

Resumo do capítulo

A compreensão das concessões rodoviárias no Brasil requer o entendimento do panorama atual brasileiro nesse aspecto, como a quilometragem concedida, a relação entre o total de rodovias pavimentadas comparadas com o total de concedidas. É necessário compreender também como funcionam os contratos, a diferença entre os contratos federais e os estaduais e a participação do BNDES no processo. A análise regional das condições rodoviárias comparadas com as áreas mais industrializadas do Brasil revela que há uma espécie de “preferência” por parte do Estado ao realizar o ordenamento territorial no que se refere ao sistema de transportes que podem ser comparados a uma **armadura territorial** por meio dos fixos no papel exercido pelas rodovias, embora fique evidente que se trata de uma organização que atende muito mais a interesses corporativos do que a uma busca por ampliação ou concretização da cidadania no espaço nacional. Como vimos o BNDES é um dos principais atores no processo de neoliberalização da economia e do Estado brasileiro ao atuar como mediador e financiador dos processos de privatização e de principal financiador de empresas no processo de concessões de infraestruturas de rodovias.

Ao longo dos, aproximadamente, vinte anos do início maciço do processo de concessões de rodovias no Brasil, o Estado tem sido mais racional na elaboração dos contratos revelando uma maior preocupação com a sociedade. A redução dos valores dos pedágios regidos pelos novos contratos em comparação com os anteriores mostra isso,

como exemplo, o caso da concessão da ponte Rio-Niterói. A opção do Governo Federal pela concessão não onerosa também foi um avanço se comparado com as concessões do Estado de São Paulo, por exemplo, que continuam na categoria de concessões onerosas, uma vez que as últimas realizadas no ano de 2008 ainda prevê o pagamento de ônus ao Estado (uma espécie de “aluguel” da infraestrutura pagos mensalmente). No Estado de São Paulo há dois tipos de ônus a ser pago pelas concessionárias, o fixo e o variável. O fixo é o total cobrado pelo Estado e é estabelecido no contrato e dividido em parcelas pagas ao longo dos anos de concessão, o ônus para os lotes da primeira etapa foi dividido em 240 parcelas e os da segunda em 18. O ônus variável corresponde a 3% da receita bruta da concessionária, o objetivo deste ônus era custear a ARTESP, porém em 2013 devido a pressões da sociedade o governo suspendeu os aumentos dos pedágios e aproximadamente 50% do valor arrecadado com o ônus variável foi usado para o reequilíbrio econômico financeiro com as concessionárias (MENTOR e BITTENCOURT, 2014). Esta análise entre os modelos de concessão não têm o objetivo maniqueísta de classificar em modelos de concessão aceitáveis e não aceitáveis, mas de mostrar as diferenças entre eles e evidenciar as menos prejudiciais à sociedade.

A opção pelas concessões de rodovias mostra que a principal preocupação do Estado é atender aos interesses corporativos no que se refere ao uso de infraestruturas, predominando o econômico e não o social, uma vez que a melhoria de infraestruturas de rodovias com vistas a facilitar a acessibilidade de cidadãos de cidades pequenas da rede urbana às cidades da rede que possuem serviços diversificados não está na agenda da gestão territorial. Assim, estes interesses são constantemente adiados. A justificativa de que os agentes produtivos caso tenham condições satisfatórias de funcionamento atenderão às necessidades de circulação da sociedade não convencem, uma vez que o ordenamento das infraestruturas de transportes cabe ao Estado na configuração atual do mundo capitalista e quando feito ou induzido pela iniciativa privada é com o objetivo de atender seus interesses.

CAPÍTULO 4:
AS CONCESSÕES DE RODOVIAS NAS
UNIDADES FEDERATIVAS DO BRASIL

*Esta história da invenção da comunicação é um convite para percorrer um traçado diferente daquele que baliza a comunicação na sua modalidade mediática. A comunicação será tomada aqui numa perspectiva mais ampla, englobando os múltiplos circuitos de troca e de **circulação** de bens, de pessoas e de mensagens. Esta definição cobre ao mesmo tempo as vias de comunicação, as redes de transmissão a longa distância e os meios de intercâmbio simbólico, como as exposições universais, a cultura erudita, a religião, a língua, e evidentemente, os meios de comunicação de massas.*

Armand Mattelart (1994, p. 10 - grifo nosso).

Neste capítulo o objetivo é analisar a visão de diferentes agentes sociais que estão de alguma forma, ligados às concessões de rodovias, dentre eles pode-se elencar as concessionárias, as agências reguladoras, agentes econômicos (indústria, comércio e serviços), usuários diretos e indiretos. Desse modo serão evidenciadas as consequências das concessões de rodovias para a sociedade, sobretudo para a circulação. É feita análise detalhada das concessões nas unidades da federação que possuem maior quantidade de rodovias com trechos em concessão e que os inícios dos contratos são mais antigos, estas unidades da federação são os seguintes Estados: São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Mato Grosso e Bahia. Para as outras unidades da federação foi feita uma análise menos detalhada. A sustentação da ideia norteadora desta investigação, de que houve melhoria nas condições de circulação com as concessões de rodovias, é baseada na comprovação das melhorias dos pavimentos, da sinalização e da fluidez das rodovias brasileiras e não em análises dos fluxos de pessoas e mercadorias. Também neste capítulo são mostradas as diferenciações regionais referente à gestão das infraestruturas de transportes rodoviários.

4.1 Circulação na perspectiva da Geografia e suas relações com as concessões de rodovias

Antes de iniciar a análise das diferentes formas de impacto das concessões de rodovias para os diferentes agentes que atuam na produção do espaço há que se esclarecer o que se compreende por circulação. A circulação era responsável pelos deslocamentos de pessoas e mercadorias e de informações. Com o desenvolvimento do telégrafo, telefone e posteriormente das tecnologias de informática houve uma separação entre deslocamentos de mercadorias e pessoas e o de informações, esta última tornou-se muito mais fluida.

No século XVIII a rede viária era vista como uma forma de permitir uma melhor distribuição de mercadorias a todos os lugares da França, além de também ser um meio de circular informação, ou seja, um meio de comunicação. Isso fica expresso nas palavras do engenheiro e inspetor de caminhos M. Gautier ao se dirigir ao soberano, segundo ele “os canais de comunicação num Estado, bem como as grandes estradas que o atravessam e que estão em bom estado de conservação levam a abundância a todos os lugares do reino e alimentam toda a economia, através da circulação” (MATTELART, 1994, p. 60). Com o desenvolvimento do telégrafo e posteriormente no século XX da informática e da internet

houve definitivamente um descolamento entre os meios de circular pessoas, mercadorias e informações, esta última ganhou grande mobilidade caracterizando o período identificado por Santos (1996) como período técnico científico-informacional.

A circulação na perspectiva da Geografia foi esmiuçada por Silva Junior (2009), para o autor há uma relação muito próxima entre a circulação e o controle territorial.

A circulação é uma ação mobilizada por técnicas e normas, servindo a objetivos econômicos e políticos. Do ponto de vista econômico, a circulação cria valor; do ponto de vista político é através da circulação que se exerce o controle territorial. Portanto, a circulação é um importante elemento articulador e transformador do espaço, pois mais movimentos conduz a mais mudanças espaciais (por extensão, sociais, econômicas e políticas) (SILVA JUNIOR, p. 29-30).

Juntamente com os objetivos econômicos e políticos acrescenta-se os objetivos sociais, uma vez que num período histórico em que há cada vez mais interdependência de forma direta ou indireta a circulação é um objetivo social. Os primeiros registros de uso da noção de circulação são relacionados [...] às descobertas da fisiologia sobre a circulação sanguínea e tornou-se polissêmica a partir de um projeto de civilização racionalista mecanicista, organicista e positivista (SILVA JUNIOR, 2009, p. 66). O levantamento sobre as primeiras utilizações da noção de circulação e sua relação com a circulação sanguínea foram apresentadas por Mattelart (1996).

Silva Junior (2009) também destaca a importância do pensamento de Saint-Simon (1760-1825) sobre a circulação. Este filósofo considerou a circulação como

[...] um elemento responsável pela relação entre os diversos agentes econômicos e sociais esparsos no espaço, a partir da ação estatal para construção de infraestruturas de comunicações (inclui-se neste caso as infraestruturas de transportes), para fins de controle por parte do próprio Estado e para circulação e acumulação de capital (SILVA JUNIOR, 2009, p. 69-70).

Na Geografia a incorporação da noção de circulação foi mais expressiva nos fins do século XIX e no século XX. No início do século XX Friedrich Ratzel se preocupou com a circulação e a entendia como “fenômeno das comunicações, das suas redes e de seus circuitos” (SILVA JUNIOR, 2012). Outro geógrafo que deixou importante contribuição para a visão geográfica da circulação foi Camille Vallaux. Vallaux tomou como objeto de

estudos sobre a circulação a revolução produzida pelo telégrafo e, assim, insistiu na ideia de duas formas de circulação, uma como fenômeno político e a circulação considerada do ponto de vista puramente econômico (SILVA JUNIOR, 2012). Jean Brunhes é outro geógrafo francês que em parceria com Vallaux e influenciado por Ratzel e Paul Vidal de La Blache apresentou uma concepção mais sistematizada de circulação. Brunhes propõe a compreensão da circulação a partir de uma perspectiva técnica e econômica. No livro *La Géographie Humaine – 2 tomes* que escreveu em parceria com Vallaux dedica um capítulo inteiro à problemática da circulação intitulado *Geografia geral da circulação* (SILVA JUNIOR, 2012).

Essas considerações sobre as formas em que a circulação foi utilizada na Geografia são necessárias para se compreender como na pesquisa que originou esse texto essa noção é entendida. A preocupação principal é com a circulação de mercadorias e pessoas e menor com a de informações, embora elas não sejam desvinculadas, uma vez que mesmo a circulação de mercadorias e pessoas depende da articulação entre os avanços da ciência e da técnica e, por conseguinte da informação. Porém, pelo fato de a relação entre circulação e infraestruturas e as fricções espaciais e normativas serem de suma importância na análise desenvolvida daremos mais ênfase a essas características¹²¹.

No caso dos agentes econômicos um ramo se destaca em relação às consequências das concessões de rodovias, trata-se dos transportadores. Uma das hipóteses que se busca defender nessa investigação sobre as consequências das concessões é a de que essa forma de administração de infraestruturas contribui para acelerar a circulação. Isso ocorre porque a fluidez do trânsito¹²² é o principal entrave para a manutenção dos fluxos e da circulação de mercadorias e pessoas que também podem ser capitais (em outras formas que não propriamente a monetária). Os entraves na fluidez refletem em problemas na circulação, principalmente de retardamento. A influência das concessões varia de intensidade dependendo a atividade e o poder de consumo de cada cidadão. Essas consequências também são variáveis dependendo do estado (unidade da federação) em que se analisa, pois há diversos tipos de contratos. No Estado de São Paulo, por exemplo, há uma quantidade muito maior de praças de pedágio (mais de 200, considerando a cobrança

¹²¹ “Os fluxos materiais e imateriais são resultados das ações e da produção. Os primeiros são relativos aos fluxos de pessoas (como força de trabalho e como consumidoras) e bens (de consumo e de capital). Os segundos são concernentes aos fluxos de ideias, aos informacionais, aos financeiros, de serviços etc.” (SILVA JUNIOR, 2012, p. 413).

¹²² Não confundimos fluxo de veículos com o conceito de circulação, porém como um aspecto dela.

bidirecional) e os valores do quilômetro rodado também é maior que em outros estados (exceto no Estado do Paraná que, juntamente com o de São Paulo, possuem os pedágios mais caros do mundo), principalmente nos que possuem concessões cujos contratos são federais.

Devido a essas diferenças de intensidades de impacto das concessões, são compreensíveis que nas pesquisas diretas a avaliação de cada envolvido com as concessões também seja variável, uma vez que predomina nas respostas uma visão imediatista em que os envolvidos pensam nas consequências para eles próprios e em um entorno que os interessa. Nem mesmo os funcionários públicos que trabalham em instituições diretamente ligadas aos transportes realizam uma análise em que se considera o conjunto da sociedade brasileira, ainda muito desigual. Os pedágios afetam de forma homogênea pessoas com condições econômicas heterogêneas, assim, as concessões impactam os custos de sobrevivência dos mais pobres em razão de quase a totalidade dos produtos consumidos por eles serem transportados pelo modal rodoviário. Vale ressaltar que no caso do Estado de São Paulo 75% do tráfego passa por rodovias concedidas, apesar de haver em torno de 7.000 quilômetros de rodovias concedidas nesse estado dos quais 6.480 são estaduais e o restante de rodovias federais (ABCR, 2015). Os, 6.480 quilômetros concedidos do Estado de São Paulo são apenas 19,12% do total da malha rodoviária do estado, mas acolhem 75% do tráfego total do estado. Assim, ao se relativizar a porcentagem do fluxo que é pedagiada vê-se que a dimensão das consequências em relação aos produtos básicos é muito maior do que uma análise apenas considerando a quilometragem pedagiada relacionada com o total da malha pavimentada.

Com o objetivo de apresentar as visões, percepções e leituras das consequências das concessões para cada unidade da federação esta seção apresenta as principais características de cada uma e as peculiaridades de cada programa estadual. Em seguida apresenta-se uma análise das pesquisas diretas com os envolvidos para que se compreendam as consequências das concessões para a circulação. Inicia-se com análise para o Estado da Bahia e em seguida para o Estado de São Paulo.

O Estado do Rio Grande do Sul é singular em razão de seu programa estadual de concessões ter terminado em 2013. O então governador estadual do período, Tarso Genro (PT), decidiu manter a cobrança do pedágio, e procedeu a uma revisão dos trechos que não justificam a cobrança além de reduzir os valores dos pedágios. Assim, muitas praças de pedágio no estado deixaram de cobrar pedágio. Porém, nas eleições estaduais de 2014 o

vencedor da eleição foi José Ivo Sartori (PMDB) que fez indicações no sentido de retornar com as concessões. A cobrança foi mantida, mas não em todas as praças, em Farroupilha, por exemplo, a praça de pedágio foi desativada, conforme mostra a foto no início da seção em que analisamos as concessões do Rio Grande do Sul. Outros trechos que ainda estão concedidos são dos contratos federais em vigência.

4.2 Impactos das concessões nos custos de deslocamentos de mercadorias, serviços e pessoas

Sobre a problemática dos custos finais das mercadorias as comparações entre quantidades de praças de pedágios e dos valores de tarifas de pedágio no Brasil revela que há muita diversidade de impacto dos custos de pedágio nos valores finais dos produtos caso se considere como unidade de análise as unidades federativas. Deste modo, este tipo de análise apresenta melhores resultados a partir da escala regional. A generalização feita a partir da escala nacional encobre muitas peculiaridades.

O Estado de São Paulo é o que apresenta o maior aumento proporcional nos valores dos produtos transportados por rodovias, segundo Francisco Pelucio do Sindicato das Empresas de Transporte de Cargas de São Paulo e região (Setcesp). Os pedágios causam um aumento médio de 10% a 25% no valor final de um produto (VIER, 2010). Para Pelucio, o ideal de acréscimo no valor final de um produto causado pelos pedágios deveria ser em torno de 3% (VIER, 2010). Outro representante do setor de transportes se posiciona a favor dos pedágios desde que os benefícios não sejam maiores que os custos; essa é a opinião de Neuto Gonçalves da Associação Nacional do Transporte de Cargas e Logística (NTC & Logística). Nesse mesmo sentido, Vier (2010) afirma que “o benefício do pedágio significa a redução do custo operacional do caminhão com uma estrada bem cuidada”.

Em uma demonstração feita em 2009 pela NTC & Logística sobre os custos do pedágio nos valores de uma viagem de caminhão fica evidente as diferenças entre os modelos de concessão federal e estadual (Estado de São Paulo). A demonstração calculou o preço de um caminhão de cinco eixos em três viagens a partir de São Paulo, para o Triângulo Mineiro, para Nova Friburgo no Estado do Rio de Janeiro e para Belo Horizonte. Os destinos têm distâncias equivalentes (586, 561 e 582 km respectivamente). Para o Triângulo Mineiro o custo da viagem era de R\$ 2.714,43 e com pedágio os custos seriam

de R\$ 290,50 (10,7% do custo da viagem); para Nova Friburgo o custo da viagem seria de R\$ 2.596,43 e com pedágio os custos seriam de R\$ 172,50 (6,64%). Para Belo Horizonte o custo da viagem seria de R\$ 2.462,43 e com pedágios os custos seriam de R\$ 38,50 (1,56%). Essa demonstração mostra o quanto os pedágios dos contratos elaborados pelo Estado de São Paulo oneram os usuários das rodovias.

Outro exemplo mostra que o aumento do valor final de produtos básicos é maior do que os produtos com valor agregado mais elevado. Essa é a afirmação do professor de economia da Universidade Federal Fluminense (UFF) Carlos Guanziroli que afirma que os pedágios impactam mais os valores dos produtos básicos, como alimentos e materiais de construção (VIER, 2010).

No Brasil, a maioria das áreas mais dinâmicas das regiões Sudeste e Sul está “cercada” por praças de pedágio. Isso significa que a maior parte dos deslocamentos por veículos em rodovias brasileiras paga pedágio. No estudo coordenado por Guanziroli e Considera (2005) foi constatado que 79% dos deslocamentos do tráfego intermunicipal da região metropolitana do Rio de Janeiro são afetados pelos pedágios. Guanziroli e Considera (2005) avaliaram os impactos de três praças de pedágio na rodovia BR 116 (Via Dutra) nas regiões próximas às praças. Um dos fatores elencados foi o acréscimo no valor do frete em razão da tarifa de pedágio. A tabela 14 mostra essa relação nas três praças estudadas, Vilar do Teles (São João do Meriti - RJ), Porto Real – RJ e São José dos Campos - SP.

Além de as concessões afetarem o setor industrial da região destas três praças de pedágio também afetará, no caso de São José dos Campos, a utilização dos shoppings centers localizados próximos à BR 116. A perda de clientes foi entre 20% e 40%. Apesar disso, essa modificação nos deslocamentos para compras e lazer dos habitantes dos municípios da região tende a beneficiar o comércio local situado antes da praça de pedágio. Um outro setor afetado pelas praças investigadas foi o Ceasa do Rio de Janeiro e a Casa de Sendas (CD), conforme constatação de Guanziroli e Considera (2005) “haverá também um impacto significativo em alguns centros de distribuição de mercadorias como a CEASA de Rio do Janeiro e a Casa Sendas (CD) que vão ter seus custos de transporte aumentados pelo novo pedágio” (p. 32).

Tabela 14: Fluxo de cargas afetado em cada praça.

Indicador - Tipo de Impacto	Negativo	Positivo	Total
Vilar dos Teles (São João de Meriti)			
Contagem Geral	107	146	253
Frequência Média	28,51	10,22	17,95
Relação Frete/ Valor da Carga (em %)	7,22%	11,57%	10,09%
Frequência Média Frete/ Valor da Carga	27,71	9,95	16,02
Gasto Pedágio/ Valor do Frete (em %)	11,76%	4,52%	7,06%
Frequência Média Gasto Pedágio/ Valor do Frete	25,58	10,25	15,64
Porto Real			
Contagem Geral	166	470	636
Frequência Média	26,43	8,06	12,86
Frete/ Valor da Carga (em %)	11,78%	11,79%	11,79%
Frequência Média Frete/ Valor da Carga	11,41	7,28	8,05
Gasto Pedágio/ Valor do Frete (em %)	7,65%	2,48%	3,53%
Frequência Média Gasto Pedágio/ Valor do Frete	11,27	7,44	8,21
São José dos Campos			
Contagem Geral	328	289	617
Frequência Média	36,22	10,71	24,27
Frete/ Valor da Carga (em %)	7,23%	10,97%	9,17%
Frequência Média Frete/ Valor da Carga	30,62	9,02	19,40
Relação Gasto Pedágio/ Valor do Frete (em %)	7,37%	3,47%	5,45%
Frequência Média Gasto Pedágio/ Valor do Frete	32,70	10,65	25,64

Fonte: Guanziroli e Considera, 2005.

As maiores consequências em relação a aumento de custos de deslocamentos são para passageiros e mercadorias de baixo valor agregado, como é o caso de alimentos básicos e materiais de construção. Para Guanziroli e Considera (2005),

No setor de transportes deve haver algum impacto no transporte de passageiros já que qualquer aumento de custo é repassado integralmente para o passageiro que usa o transporte no momento de ultrapassagem da praça do pedágio. Isto pode significar num aumento nos preços de vans e

ônibus, de aproximadamente 3% dependendo do trecho a ser usado da Dutra. Impactos maiores se esperam no valor dos fretes de mercadorias pesadas e de baixo valor agregado (material de construção, por exemplo) (p. 32).

Assim, as interações entre os municípios são afetadas, uma vez que ao mesmo tempo em que a rodovia concedida significa boa qualidade de pavimento e sinalização também significa custo maior para circular. No caso do Estado de São Paulo, os municípios de São José dos Campos e Taubaté são os que recebem mais trabalhadores de outros municípios, assim os pedágios encareciam, no ano de 2005, os custos de deslocamento de em torno de 6.480 trabalhadores para o primeiro município e de 2.900 para o último.

Outra análise sobre os custos dos pedágios nos fretes com base em estudos da NTC & Logística mostra que com os aumentos autorizados anualmente nos pedágios (programas estaduais e federais) há impactos nos valores dos fretes. Com os aumentos em julho de 2015, a associação realizou pesquisa para avaliar as consequências relativas aos custos de operação para as transportadoras associadas. Em relação ao aumento dos pedágios do Estado de São Paulo, de um modo geral, o aumento nos custos de transferência subiu entre 1,16% e 1,44% para os veículos que trafegam em rodovias integrantes dos chamados sistemas rodoviários (as que possuem mais de duas faixas por sentido, como exemplo os sistemas Anhanguera-Bandeirantes e Anchieta-Imigrantes). Vale lembrar que os aumentos dos pedágios paulistas em 2015 foram de 4,11% a 8,47%. Essa diferença ocorre devido a diferenças nas normas dos contratos, para 17 lotes de concessões que consideram o IGP-M o aumento será de 4,11%, para os outros cinco a base de cálculo do aumento considera o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IGP-A), assim o aumento será de 8,47%. O IGP-M que é a base para os reajustes de 17 lotes de concessões no Estado de São Paulo incorpora a variação dos preços no atacado, portanto, incorpora as oscilações do dólar. Em geral os reajustes com base no IGP-M são mais elevados. Entre os anos de 1998 e 2012 os pedágios do Estado de São Paulo cujas tarifas são baseadas no IGP-M foram encarecidos 37% em relação ao IPC-A (MARETTI, 2014).

A variação entre 1,16% e 1,44% depende também da quantidade de eixos dos veículos transportadores, os caminhões bitrem¹²³ são os mais afetados. Assim, de uma perspectiva que considera o valor do pedágio nos custos de transferência para as empresas

¹²³ Os caminhões bitrem são os que possuem de sete a nove eixos, assim ao passarem por uma praça de pedágio pagam o valor por eixo multiplicado por sete ou nove.

o impacto nos valores significa acréscimos de 29,42% a 36,58% para os veículos que trafegam nos sistemas rodoviários conforme Reis (2015),

Com o aumento, o pedágio das rodovias dos sistemas rodoviário de São Paulo passa a representar acréscimo de 29,42% a 36,58% sobre o custo de transferência de veículos que rodam sempre em rodovias dos sistemas rodoviários, sujeitas a pedágio. Aqui também o peso aumenta consideravelmente para o bitrem (p. 2).

Essa análise para rodovias do Estado de São Paulo não pode ser estendida para outros casos de rodovias concedidas do Brasil, exceto para o Estado do Paraná, onde a Taxa Interna de Retorno (TIR) (porcentagem de lucro) é semelhante à do Estado de São Paulo. Nestes dois estados a TIR é aproximadamente de 20%, nos contratos de concessões federais essa taxa é de aproximadamente de 9%, embora nas últimas concessões do mandato de Dilma Rousseff o governo tenha proposto que essa taxa fosse de 5%. Devido a pouco interesse pelos lotes colocados em leilão o governo federal alterou essa TIR para 9%.

O presidente da NTC & Logística faz outra declaração muito significativa sobre a problemática dos pedágios do Estado de São Paulo. Para Reis (2015)

Segundo estudos de consultoria internacional contratada pelo extinto DNER em 1998, a redução de custos obtida quando se passa de uma rodovia de pista dupla deficiente (quociente de irregularidade próximo a 8) para outra em ótimo estado de conservação (quociente de irregularidade abaixo de 3) não ultrapassa 20% dos custos. Esta é uma situação que se aplica perfeitamente às rodovias paulistas, cujo estado de conservação antes de serem concedidas, embora não fosse ótimo, também não chegava a ser ruim ou péssimo (p. 2).

Desta forma, percebe-se a expropriação praticada pelos pedágios no Estado de São Paulo sobre os usuários. Isso vai ao encontro da afirmação de Harvey (2013) ao refletir sobre o neoliberalismo como uma forma de expropriação de recursos dos cidadãos. Já a relação dos custos de pedágio com os custos do diesel esse impacto é ainda maior, pois representa entre 65,55% e 83,71% para os caminhões bitrem. Outra afirmação relevante é que as estimativas utilizadas nesses cálculos são disponibilizadas pela NTC & Logística como referência para os transportadores associados na negociação dos fretes. Ou seja, apresentam os custos mínimos para que os transportadores tenham uma base para o cálculo dos fretes. Além dos impactos nos valores dos fretes há, também, nas passagens de ônibus

interurbanos no Estado de São Paulo. De acordo com Mentor e Bitencourt (2014) o acréscimo nos valores das passagens em razão do repasse do pedágio aos usuários é de 5 a 7%.

4.3 Concessões no Estado da Bahia: o que pensam os agentes econômicos?

No Estado da Bahia atuam três concessionárias de rodovias, as quais são: Via Bahia, Bahia Norte e a CLN. Dentre as três apenas a Via Bahia é concessão federal e a rodovia administrada é a BR 116 e a BR 324. A primeira concessão nesse estado ocorreu em 2000, trata-se da rodovia BA-099 conhecida como rodovia do Coco ou Linha Verde, que foi repassada à administração da concessionária CLN (Concessionária Litoral Norte) e foi realizada pelo Governo do Estado da Bahia, conforme mostra a figura 8.

Figura 8: Trecho rodoviária da BA-099 administrada pela concessionária CLN.



Fonte: CLN, 2014.

O Estado da Bahia possui a maior malha rodoviária do Nordeste e têm trechos com altos fluxos, como o trecho da BR 324 que liga Salvador a Feira de Santana e que é administrado pela Via Bahia que também administra o trecho baiano da BR 116 entre a divisa com o Estado de Minas Gerais e o município de Feira de Santana. O trecho da BR 324 de aproximadamente 108 quilômetros entre os municípios de Salvador e Feira de Santana está com sua capacidade de fluxo no limite, porém no contrato de concessão não é prevista a construção de mais faixas, uma vez que já é duplicada. Esse trecho, conforme foi verificado em visita a campo no mês de junho de 2014, encontra-se próximo da saturação principalmente em dias próximos dos feriados prolongados e nos dias dos feriados. Em futuro não muito distante certamente será necessária a construção de uma rodovia paralela, como já existe no Estado de São Paulo, pode-se exemplificar com o sistema Anhangüera-

Bandeirantes (SP 330 e SP 348) que liga duas regiões metropolitanas, a de São Paulo e a de Campinas. Outro exemplo é a ligação entre as regiões metropolitanas de São Paulo e a de São José dos Campos por meio das rodovias BR 116 (Via Dutra) e SP 070 (Ayrton Senna).

Foram realizadas várias entrevistas no Estado da Bahia em instituições públicas e privadas objetivando compreender como cada uma delas avalia as concessões de rodovias no Brasil e mais especificamente no Estado da Bahia.

A visão da Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia (AGERBA¹²⁴) sobre as concessões na Bahia é de total sucesso. Defendem que o Estado no contexto atual é incapaz de administrar e realizar investimentos em todas as infraestruturas de transportes e por essa razão consideram a saída pelas concessões como a melhor alternativa. O diretor geral da AGERBA declarou que há intenção de concessão de novos trechos, porém o representante não apontou quais serão.

A Federação das Indústrias do Estado da Bahia (FIEB) da mesma forma que a AGERBA vê as concessões na Bahia como uma saída adequada para a administração de rodovias e destaca que para o setor industrial a qualidade do pavimento e os serviços de socorro médico e mecânico são de extrema importância. A FIEB estava em meados de 2014 elaborando agenda para a indústria que seria entregue aos principais candidatos a governador do estado. O superintendente da FIEB¹²⁵ e o gerente de estudos técnicos destacaram que o item que possui mais propostas é o de infraestrutura, inclusive destacaram a necessidade de duplicação da BR 101. Também deram ênfase à importância dos portos para o setor industrial da Bahia. Assim, as vias de acesso aos portos já recebem e devem continuar recebendo bastante atenção por parte do Estado.

Ao serem questionados sobre as concessões federais na Bahia os superintendentes da FIEB disseram que tem o objetivo de compreender o porquê o governo federal duplicou a BR 101 nos Estados da Paraíba e Rio Grande do Norte e não concederam à iniciativa privada e no Estado da Bahia há indicativos de que será realizada a duplicação, porém o trecho será concedido para o setor privado que cobrará pedágio dos usuários. Ao final fazem um questionamento, porque eles terão que pagar pelas melhorias na rodovia e os

¹²⁴ A Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia (AGERBA) foi criada em 19 de maio de 1998.

¹²⁵ Superintendência de Desenvolvimento Industrial.

outros estados não precisarão? Lembrando que a BR 101 é uma rodovia federal e consequentemente qualquer investimento federal teoricamente é pago por todos os contribuintes no Brasil. Esse questionamento é bastante pertinente para outros casos de concessão no Brasil, em muitos casos o Estado realiza investimentos em melhorias de pavimento como ocorre atualmente na BR 153 no trecho localizado em Minas Gerais e em outros casos as melhorias são feitas pelas concessionárias, porém com recursos obtidos via financiamento do BNDES. Mas, a resposta para o questionamento feito pelos integrantes da FIEB é simples, a rodovia será concedida na Bahia porque o VDM justifica esse procedimento, certamente não ocorre o mesmo no caso dos trechos nos Estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte.

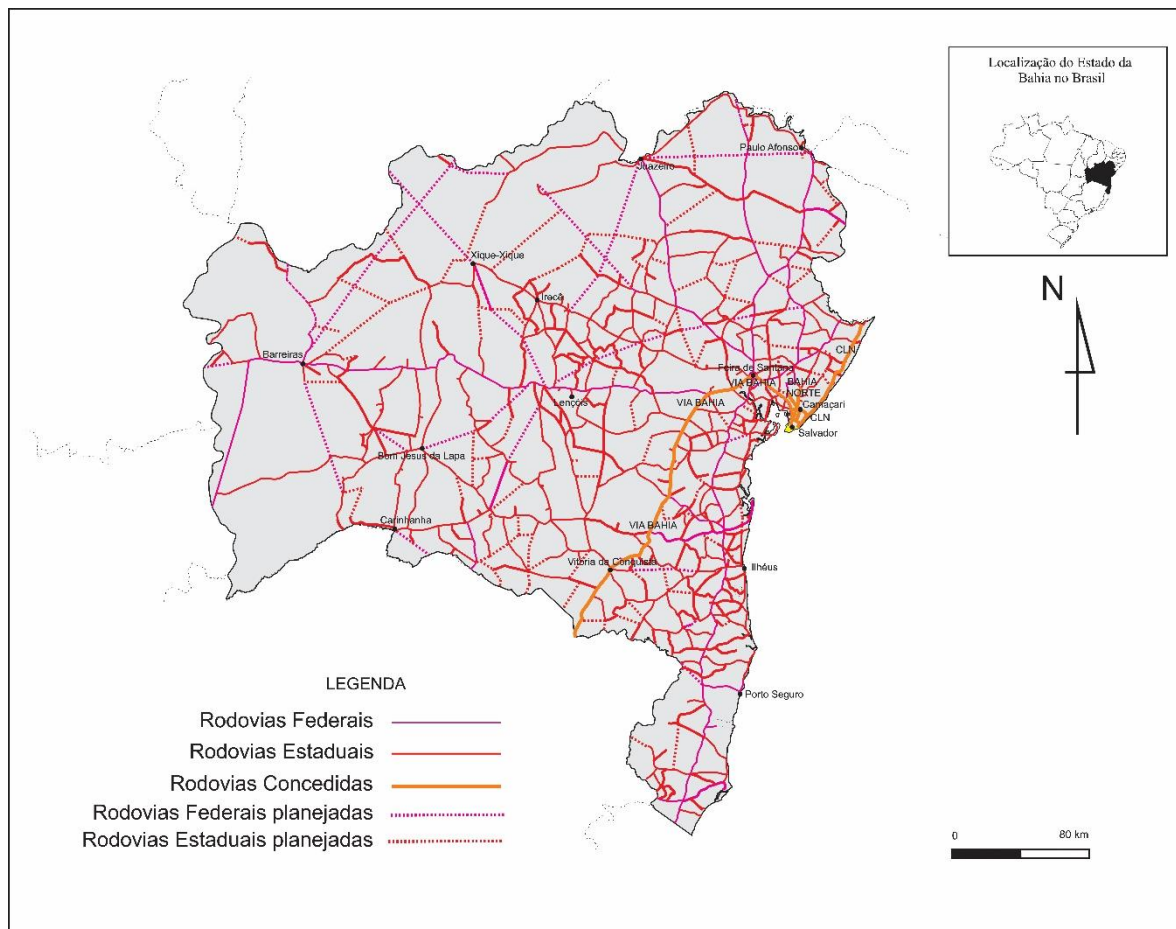
A diretoria do Centro Industrial do Subaé (CIS) também apresenta uma leitura sobre as concessões de rodovias na Bahia como necessária, de acordo com o Gerente de Promoção Industrial, as rodovias atualmente concedidas apresentavam, antes de as concessionárias tomarem a administração, problemas diários principalmente na BR 324 entre Feira de Santana e Salvador. O quadro 10 apresenta informações sobre as concessões do Estado da Bahia. O mapa 5 mostra os trechos concedidos no Estado da Bahia.

Quadro 10: Estado da Bahia, concessões de rodovias – 2013.

Concessionária	Duração do contrato/concessão (anos)	Data de início e fim do contrato	Extensão total concedida (km)	Poder concedente	Rodovias
Bahia Norte	25	18/08/2010 a 18/08/2035	121,4	Governo do Estado da Bahia	BA-093: Liga Simões Filho a Pojuca. BA-512: Liga BA-093 a Camaçari. BA-521: Liga BA-524 a BA-522. BA-524: Liga BA-535(Rótula COPEC) a acesso ao Porto de Aratu. BA-526: Liga Rótula Aeroporto a BR-324. BA-535: Liga BA-526(Rótula Ceasa) a BA-524(Rótula COPEC)
CLN	35	20/03/2000 a 20/03/2035	217,1	Governo do Estado da Bahia	km 7,7 da BA-099 até o km 190,2 da BA-099 e acessos
ViaBahia	25	03/09/2009 a 19/10/2034	680,6	Governo Federal	BR-324/BA-Salvador à Feira de Santana; BR-116/BA-Feira de Santana à Divisa BA/MG; BA-526 - Entroncamento BR-324 ao Entroncamento BA-528; BA-528 -Entroncamento BA-526 ao Acesso Base Naval de Aratu.
Total			1019,1		

Fonte: ABCR, 2014.

Mapa 5: Estado da Bahia: rodovias concedidas, 2015.



Fonte: ABCR, 2014.

O interesse em realizar pesquisa direta com agentes econômicos do município de Feira de Santana partiu do fato de ser esse município estratégico no Estado da Bahia do ponto de vista logístico. É um dos pontos do mapa do Brasil e do Nordeste de interesse das empresas que trabalham ou dependem de serviços logísticos. Duas das principais rodovias federais cortam o Estado da Bahia em território do município de Feira de Santana além da BR 324 que liga Salvador a Brasília e corta a Chapada Diamantina que é importante polo turístico da Bahia. As três principais áreas de produção industrial da Bahia são o entorno de Feira de Santana, Região Metropolitana de Salvador e Camaçari. O município de Camaçari é integrante da Região Metropolitana de Salvador, porém considera-se mais apropriado destaca-lo como uma área que possui relevância nacional e que por si mesma atrai empresas de produção industrial. De acordo com o diretor da FIEB em torno de 50% da produção industrial da Bahia está concentrada na região metropolitana de Salvador que é composta por 13 municípios.

Camaçari é o polo industrial brasileiro que obteve e segue com bastante eficiência na produção e atração de unidades produtivas. No polo industrial de Camaçari o principal fator de atração de unidades industriais é a presença da Refinaria Landulpho Alves (RLAM) que proporciona a integração de diversos tipos de indústrias que possuem como principal matéria prima o petróleo e seus derivados, como é o caso de pneus, produtos plásticos e químicos. A presença e a proximidade do Porto de Aratu também são importantes para o polo que possui em torno de 100 unidades produtivas. Cabe salientar também que a área territorial do polo está quase toda ocupada, por essa razão e pelas capacidades de sediar mais empresas está definida expansão que quase duplicará a área ocupada atualmente.

O Superintendente de Desenvolvimento e Comunicação do Comitê de Fomento Industrial de Camaçari (COFIC), ao ser questionado se as concessões de rodovias estão sendo vantajosas para o setor industrial baiano em especial para os localizados em Camaçari, afirmou que sim. Para o COFIC antes da concessão as rodovias BA 512, BA 524, BA 535 eram de péssima qualidade. A proposta do projeto para a concessão das rodovias que servem de acesso à Camaçari e ao Porto de Aratu (BA 535) foi formulada pelo COFIC e apresentada ao Governo Estadual. A assinatura do contrato com a Bahia Norte¹²⁶ ocorreu em agosto de 2010 sendo que a Odebrecht possui 50% de participação na concessionária e é também controladora da Braskem uma das principais empresas industriais localizadas no polo. Conforme informações disponibilizadas pela empresa, a Braskem foi criada em 2002¹²⁷ pela Odebrecht embora a empresa já esteja no ramo da petroquímica desde a década de 1970. Assim,

A Odebrecht, multinacional brasileira, nesta época [década de 1970] focada no ramo da construção civil, decide entrar no setor petroquímico, o que ocorre em 1979, um ano depois da inauguração do Polo Petroquímico de Camaçari (BA). O primeiro passo para iniciar sua trajetória na petroquímica foi a compra de um terço do capital votante da Companhia Petroquímica de Camaçari (CPC), produtora de PVC (BRASKEM, 2014).

¹²⁶ A Bahia Norte possui dois sócios, a Odebrecht e a Invepar, com 50% de participação cada.

¹²⁷ Em 2002 “nasce a Braskem, então petroquímica líder na América Latina, com unidades industriais e escritórios no Brasil, além de bases comerciais nos Estados Unidos e Argentina. A formação da empresa ocorreu a partir da integração de seis empresas: Copene, OPP, Trikem, Nitrocarbono, Proppet e Polialden” (BRASKEM, 2015).

Assim, percebe-se que a Odebrecht vem ao longo da segunda metade do século XX e início do século XXI diversificando seus negócios e em 2000 venceu o leilão de concessão das rodovias que servem à Camaçari e seu polo. Para o setor industrial a segurança proporcionada pela existência de câmeras de vigilância e o monitoramento da rodovia, o socorro em caso de acidentes ou panes mecânicas aos seus veículos e a qualidade do pavimento e sinalização é muito importante para a manutenção da produção. O fluxo contínuo de mercadorias e capitais para a produção é de suma importância, para realização de entregas de mercadorias nos prazos estabelecidos e o recebimento de insumos para as unidades produtivas.

As concessões no Brasil, em geral, não têm sido destaque na mídia em relação a descumprimento de normas dos contratos pelas concessionárias, ou seja, a possibilidade de as rodovias concedidas apresentarem intervenções jurídicas que afetem suas capacidades de tráfego ao longo do período de vigência dos contratos é baixa. Isso significa para o setor produtivo confiança no planejamento de suas estratégias de atuação produtiva e comercial. No caso dos contratos que existem no Estado da Bahia o valor do pedágio não tem sido um motivo de reclamação para os agentes produtivos de maior poder econômico. Embora nos últimos anos tenham surgido informações de descumprimento de normas dos contratos de concessões principalmente dos Estados da Bahia, São Paulo, Rio Grande do Sul e Mato Grosso.

Os prazos dos contratos de concessão no Brasil variam de 15 (no Rio Grande do Sul) a 40 anos (concessão da ponte Rio-Niterói) e esse fato contribui para a atração e manutenção de unidades produtivas em municípios estratégicos do ponto de vista logístico que possuem concessões em rodovias que estão localizadas em seus territórios. De acordo com o diretor da Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração do Estado da Bahia (SICM) a sucessão governamental não dá essa garantia de longo prazo que existe nos contratos, por essa razão é arriscado afirmar como os próximos governos irão administrar as rodovias do estado de forma eficiente, já das concessões há muito mais confiança nessa garantia.

A maioria dos agentes econômicos usuários direta ou indiretamente de rodovias no Estado da Bahia afirmaram que as condições das rodovias atualmente concedidas eram muito precárias antes da concessão, tanto em relação à qualidade de pavimento e sinalização quanto sobre paralisações e redução da velocidade do tráfego que ocorriam com frequência. Essa foi uma das reclamações do diretor do COFIC, ao afirmar que houve

empresários estrangeiros que foram visitar o estado da Bahia e principalmente o polo e desistiram de investir em razão das péssimas condições em que se encontravam as rodovias de acesso ao polo ou aos distritos industriais do estado.

No passado se produzia e depois acessava os mercados, atualmente se não há formas de se transportar não há produção, assim o custo dos transportes não é o principal nas estratégias das empresas. Ao longo da história dos transportes seus custos têm diminuído constantemente. Desta forma, atualmente o que mais importa é a possibilidade de circulação espacial com rapidez e segurança, os custos são menos importantes do que já foram. De forma nenhuma estamos dizendo que os custos não importam mais, mas que eles diminuíram de importância se comparado com outros fatores. Dos custos produtivos o custo com transporte não são os mais altos.

Porém, há que se relativizar essa relação de custos em relação aos valores dos diferentes tipos de mercadorias. Esses custos diminuíram ao longo do tempo para os agentes produtivos, mas para as empresas transportadoras essa queda significa maiores investimentos em logística e repasse de custos extras aos proprietários (compradores, destinatários, consumidores) assim, enquanto para os produtores esses preços diminuíram o mesmo não ocorre para os consumidores. Os valores dos pedágios em sua maioria são repassados aos consumidores finais¹²⁸, no caso dos produzidos por grandes corporações, uma vez que em muitos setores atuam em territórios na situação de monopólio ou oligopólio. As pequenas empresas e pequenas transportadoras ou transportadores autônomos devido à concorrência acirrada incorporam parte desses custos o que reflete na diminuição de seus lucros.

Conforme já mencionado, a monitoração e os serviços de atendimento de socorro mecânico e médico e a liberação da rodovia em caso de acidentes são serviços de extrema relevância para os usuários que cumprem prazos, como exemplo as transportadoras e as empresas que trabalham em rede ou que se enquadram no que Fischer (2008) denomina de disjunção funcional. Em entrevista um funcionário da Via Bahia, responsável pelo monitoramento de acidentes e outras ocorrências com veículos nas rodovias, afirmou que muitas vidas são salvas pela maior rapidez no atendimento pelos paramédicos. Ao ser questionado se as concessões e o modelo adotado na Bahia eram vantajosas à sociedade o

¹²⁸ “Devido à elevada participação do pedágio nos custos, nunca é demais lembrar que esta despesa é de responsabilidade do embarcador, conforme determina expressamente a lei nº 10.209, de 23 de março de 2.001, que criou o vale-pedágio” (REIS, 2015, p. 4).

funcionário afirmou que sim, porém discorda em relação à cobrança do pedágio ser obrigatória para todos os usuários inclusive os que não necessitam dos serviços oferecidos. Nesse caso pode-se relacionar com outros modelos de concessões, como adotados em algumas rodovias na Espanha, que o Estado paga à concessionária ao invés de os usuários, o chamado pedágio sombra (*shadow toll*).

As transportadoras e empresas de logística (uma transportadora não necessariamente é uma empresa de logística) são os agentes ligados de forma mais direta ao uso das infraestruturas (ao uso) tem uma visão mais crítica das concessões, principalmente no que se refere aos valores dos pedágios. Embora em entrevista com os coordenadores da ONG Fórum Nacional do Transporte (cujos coordenadores são da cidade de Curitiba) tenham afirmado que as transportadoras não apoiam o Fórum, pois repassam os custos para os proprietários das mercadorias transportadas.

Em conversa com o Gerente de Vendas da Peixoto¹²⁹ na região de Feira de Santana ao ser questionado sobre as concessões de rodovias e suas consequências, como um envolvido com os transportes respondeu que o pedágio onera os custos de deslocamento das transportadoras, mas não são suficientes para alterarem a localização dos Centros de Distribuição (CD). Em suma, declarou que há impacto muito significativo no balanço final dos gastos da empresa com transportes. Há que se ter cautela ao analisar o discurso de uma pessoa diretamente ligada a uma empresa de transportes, uma vez que seria esperado que colocaria ênfase no impacto do valor dos pedágios nos custos de operação da empresa. Porém, ao se ampliar a escala de análise é possível também afirmar que houve redução dos gastos das empresas transportadoras com pneus, manutenção dos veículos, economias com combustível etc. em razão de a maioria das rodovias com concessão terem boas condições de trafegabilidade e segurança. Há também um **limiar** em que as melhorias das concessões podem significar, uma vez que dependendo do valor dos pedágios este limiar é ultrapassado, é o que ocorre nos Estados de São Paulo e do Paraná, onde a margem de lucro das concessionárias gira em torno de 20%.

De acordo com o Gerente de Vendas da Peixoto, a empresa está investindo no Nordeste em razão de ser a Bahia um mercado em expansão e a região de Feira de Santana foi escolhida devido a sua situação geográfica que favorece muito a logística, lembrando

¹²⁹ A Peixoto é um grupo empresarial sediado na cidade de Uberlândia. Inicialmente oferecia serviços de transportes de cargas, porém no ano 2000 inicia também no ramo industrial com a marca Valor, fabricante de produtos de uso pessoal e de limpeza.

que a Peixoto é uma empresa cuja principal atividade é a de distribuição. Além do CD no Estado da Bahia, já estão em construção outros centros de distribuição da Peixoto no Nordeste, como exemplo em Sergipe. Na unidade que está em construção em Feira de Santana também será construída um estabelecimento industrial, já que há o objetivo em expandir seus negócios para todo o Nordeste inclusive com produtos próprios.

Para o Gerente de Vendas, o Estado de São Paulo e a Região Metropolitana de São Paulo é uma área saturada no que se refere à realização de novos investimentos, o crescimento dos lucros da empresa tem sido baixo nos últimos anos, porém eles mantêm seus negócios nesse Estado. Alguns motivos pelos quais a empresa considera a região metropolitana de São Paulo saturada é a grande concorrência, uma vez que há número grande de empresas localizadas nessa área que oferecem os mesmos serviços. Aliado a isso destacou os velhos problemas de deseconomias de aglomeração, como alto preço do solo urbano e impostos mais altos do que os praticados em outros estados. A Peixoto é uma das poucas transportadoras que atende todo o Brasil, já que a maioria das transportadoras tem estratégias de atuação regionais. Embora a Peixoto possua leitura sobre São Paulo como uma área com muita concorrência é válido registrar que desde o ano de 1998 a Peixoto possui um Centro de Distribuição Avançado (CDA) em São Paulo.

A empresa investe em novas formas de redução de gastos, na planta em construção no CIS podem-se observar várias inovações no setor de armazenagem e de carga e descarga de caminhões que serão inseridas nesse novo centro de distribuição. Há uma inovação na própria construção da estrutura do prédio feita toda de metal, as prateleiras utilizadas para armazenagem de mercadorias manejadas pelas empilhadeiras funcionam também com sustentação para a colocação do teto que também é de metal. Com esse procedimento não é necessário à colocação de colunas de cimento pré-moldadas o que diminui os custos de construção e também não perdem espaço no interior da edificação, uma vez que, onde existem colunas há dificuldade para a operação da empilhadeira. Certamente essa nova forma de construção de CD é oriunda das empresas da construção civil que trabalham nesse segmento.

Outra inovação é nas formas de carregamento dos caminhões, há um equipamento que torna possível carregar um caminhão de 27 toneladas em 18 minutos. A rapidez no carregamento de caminhões é essencial para o atendimento de pedidos no prazo, assim, caso haja atrasos nos carregamentos as entregas também serão atrasadas. Desta forma, se relacionar as estratégias de atuação das empresas transportadoras e de logística pode-se

afirmar, por um lado, que ao mesmo tempo em que são obrigadas a arcar com o aumento dos custos dos deslocamentos em rodovias com pedágio, e por outro lado, são as mais beneficiadas, uma vez que a pontualidade nas entregas é mais garantida quando se trafega por rodovias com serviços de atendimento ao usuário.

A foto 1 mostra as futuras instalações do CD da Peixoto que se localiza no CIS, porém no município de São Gonçalo que é um município vizinho ao de Feira de Santana.

Na foto 2 é possível visualizar o equipamento que contribuirá para tornar possível o carregamento de caminhões com menor prazo que as formas utilizadas atualmente pela maioria das transportadoras. Esta inovação é desenvolvida pelas empresas de montagem de galpões construídos com estruturas metálicas e não propriamente uma exclusividade da Peixoto.

Foto 1: Instalações de futuro Centro de Distribuição da Peixoto no município de São Gonçalo – BA.



Fonte: visita de campo, junho de 2014.

Foto 2: equipamento para montagem de esteira que facilitará o carregamento de caminhões no CD da Peixoto.



Fonte: visita de campo, junho de 2014.

Reações da sociedade com os pedágios na Bahia

Da mesma forma que em outras unidades da federação, na Bahia houve no início das concessões e ainda há reações ao fato de ser cobrado o pedágio. Houve e ainda ocorrem várias formas de reações por parte da sociedade, mas a mais comum é a interdição da rodovia e a colocação de fogo em pneus ou outros materiais que produzam chamas por algumas horas. De acordo com o diretor da AGERBA, as principais reivindicações no início foram por discordarem de terem que pagar pedágio. Contudo, com o início das obras de recuperação do pavimento, sinalização e dos serviços de atendimento médico e mecânico e da construção das unidades de Serviço de Atendimento ao Usuário (SAU) a revolta da população foi amenizada.

As manifestações e protestos não cessaram, porém atualmente a maioria reivindica a construção de passarelas e isenção de pagamento do pedágio na praça do município onde o veículo é registrado. Porém, a maioria dessas reivindicações não é atendida uma vez que os locais onde são instaladas as passarelas são onde os estudos técnicos e projeções apontam e não propriamente onde um grupo de moradores dos arredores da rodovia requer.

Embora, o diretor tenha afirmado que sempre que há reivindicações a AGERBA juntamente com as concessionárias fazem uma revisão das normas do contrato que ditam sobre o tema reivindicado. Em alguns casos houve revisão do contrato e foi realizado um acordo entre a concessionária e o Estado para o atendimento de necessidades reclamadas pela população local, mas o diretor não apontou em que caso específico isso ocorreu.

O diretor da AGERBA apresenta uma leitura da relação entre a agência e as concessionárias como amistosa e destacou que os contratos têm sido cumpridos de forma satisfatória. A AGERBA, mesmo não registrando desvios de conduta das concessionárias, tem realizado a fiscalização dos serviços prestados com frequência. De fato, nas instituições ligadas ao setor industrial e dos serviços (como é o caso do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI) foram feitos elogios aos serviços prestados pelas concessionárias Bahia Norte e pela CLN, mas teceram algumas críticas à Via Bahia. A foto 3 mostra trecho da BR 324 administrada pela Via Bahia que necessita reparos no acostamento e na via.

Foto 3: Rodovia BR 324, trecho no município de Feira de Santana - BA.



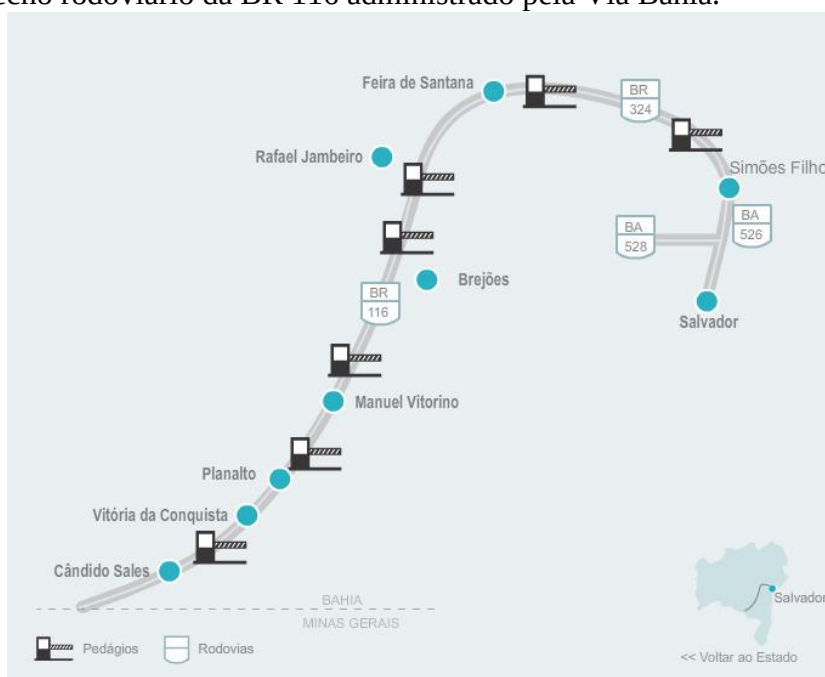
Fonte: autor, 2014.

Em meados de 2015 foi veiculada na Tribuna Feirense uma notícia com a seguinte manchete “sem melhoria, BR 324 pode perder pedágio”, de acordo com o jornal o

Ministério Público acusa a concessionária Via Bahia de não cumprir normas do contrato. Como sanção poderá ocorrer a suspensão da cobrança de tarifa de pedágio até que a situação seja regularizada (TRIBUNA FEIRENSE, 2015).

A figura 9 mostra os trechos rodoviários administrados pela Via Bahia. Esses são os trechos rodoviários mais importantes do Estado da Bahia, pois é a principal ligação entre o Sudeste e Sul com o Estado e com a capital Salvador.

Figura 9: Trecho rodoviário da BR 116 administrado pela Via Bahia.



Fonte: ABCR, 2014.

O Estado da Bahia mostrou de acordo com as entrevistas com diferentes agentes envolvidos com as concessões estar conduzindo seu programa de concessões de forma eficiente. Os principais beneficiados são os agentes econômicos que operam no polo industrial de Camaçari e os que são usuários dos portos do Estado considerando que os acessos aos portos estão concedidos, portanto, apresentam qualidade na fluidez.

4.4 Concessões de rodovias no Estado de São Paulo: o mais oneroso para os usuários

Nos últimos 21 anos, as tarifas paulistas por eixo de caminhão aumentaram 1.180%. Isso representa elevação aproximadamente 198% superior à variação do IPC da FIPE, que mede a inflação em São Paulo, no mesmo período; isto é, o valor real do pedágio para caminhões mais que triplicou nos últimos dezesseis anos.

Neuto Gonçalves dos Reis (2015, p. 5).

O Estado de São Paulo foi um dos pioneiros no Brasil em relação às concessões de rodovias. A primeira iniciativa no estado com esse objetivo aconteceu com a instalação do Fórum Paulista de Desenvolvimento (FPD) que foi criado na Gestão de Antonio Fleury Filho (1990-1993). O objetivo inicial ao criarem o FPD era de atuar com assuntos relacionados a incentivos fiscais, posteriormente tiveram a ideia de criar um sistema de parcerias para incentivar a iniciativa privada a investir em infraestrutura econômica e na prestação de serviços públicos (LANDI e FILHO, 1997). Porém, no governo de Fleury não ocorreu nenhuma privatização.

No governo de Mário Covas (1994-1997) foi criado o Programa Estadual de Participação da Iniciativa Privada na Prestação de Serviços Públicos e na Execução de Obras de Infraestrutura (Decreto nº 40.000/95). Nesta mesma gestão foi criada a Lei Estadual nº 9.361/1996, nesse período o então vice-governador Geraldo Alckmin foi o primeiro presidente do Conselho Gestor. O objetivo desse Programa foi atuar na retomada de investimentos em infraestrutura por meio de parcerias e concessões de serviços públicos à iniciativa privada (LANDI e FILHO, 1997). No ano de 1998 ocorreram os primeiros leilões de rodovias do Estado de São Paulo. Nos anos de 2000 e de 2008 ocorreram novas concessões no estado.

O quadro 11 mostra informações sobre as concessões do Estado de São Paulo atualizadas para o ano de 2013.

Quadro 11: Estado de São Paulo, concessões de rodovias – 2013.

Concessionária	Duração do contrato/concessão (anos)	Data de início e fim do contrato	Extensão total concedida (km)	Poder Concedente	Rodovias
Autoban	28	01/05/1998 - 30/12/2026	316,752	Governo do Estado de São Paulo	SP330 Anhanguera - km11+460(SP) ao km158+500 (Cordeiropolis); SP348 Bandeirantes - km 13+360(SP) ao km173+032 (Cordeiropolis); SP330 D. Gabriel P. B. Couto - km62 ao 64+600 (Jundiai); SPI102/330 - Adalberto Panzan - km 95 ao 102+450(Campinas)
Autovias	20	31/08/1998 - 31/08/2018	316,500	Governo do Estado de São Paulo	SP-255 - km 2,8 ao 83,2 / SP-318 - km 235,4 ao 280 / SP-330 - km 240,5 ao 318,5 / SP-334 - km 318 ao 406 / SP-345 - km 10,5 ao 36
Cart	30	16/03/2009 - 16/03/2039	443,733	Governo do Estado de São Paulo	SP-225 - João Baptista Cabral Rennó - km 235+040 a km 317+800 SP-327 - Orlando Quagliato - km 0+000 a km 32+433 SP-270 - Raposo Tavares - km 381+703 a km 654+730
Centrovias	21	19/06/1998 - 19/06/2019	218,160	Governo do Estado de São Paulo	SP-310 Início 153+250 / Final 227+800 SP-225 EPNR Início 91+430 / Final 177+600 SP-225 CJRB Início 177+600 / Final 235+040
Colinas	28	02/03/2000 - 01/07/2028	306,896	Governo do Estado de São Paulo	SP-075 Itu-Campinas. SP-127 Rio Claro-Tatuí (SP-280). SP-280 Itu(SP-075)-Tatuí(SP-127). SP-300 Jundiaí-Tietê(SP-127). SPI102/300 Itu (SP-300-SP075)

Ecopistas	30	17/06/2009 - 19/06/2039	134,890	Secretaria de Transportes do Estado de São Paulo	SP-070 - km 11+190m a 130+400m, SP-019 - Km 0+000 a 2+400m, SP-099 - km 4+500 a 11+500m, SPI-179/60 - km 0+000 a 5+400m, SPI-035/056 - km 0+000 a 0+880m, SP-070 ? trecho rodoviário a ser construído (Taubaté), de 6,800 km
Ecovias	25	29/05/1998 - 29/03/2024	176,790		
Autopista Fernão Dias	25	14/02/2008 - 15/02/2033	562,100	Governo Federal	KM 90,4 Guarulhos - SP A km 478,2 Contagem - MG
Intevias	27	17/02/2000 - 16/01/2027	375,696	Governo do Estado de São Paulo	SP147-41,360ao60,700/SP147-62,450ao106,320-SP147-111,748ao143,000/SP157/340-0,000ao6,890/SP165/330-0,000ao4,670/SP191-0,000ao46,900/SP191-49,700ao74,721/SP215-51,350ao97,370/SP215-99,600ao146,700/SP330 - 158,500ao240,500 e SP-352-162,540ao185,171
Novadutra	25	31/10/1995 - 28/02/2021	402,000	AN TT	Trecho SP - km 231,500 ao km 000,000, de SP a divisa do RJ. Trecho RJ - km 163,000 ao km 333,500, do RJ a divisa de SP.
Autopista Régis Bittencourt	25	14/02/2008 - 15/02/2032	401,600	Ministério dos Transportes	BR 116 São Paulo/Curitiba

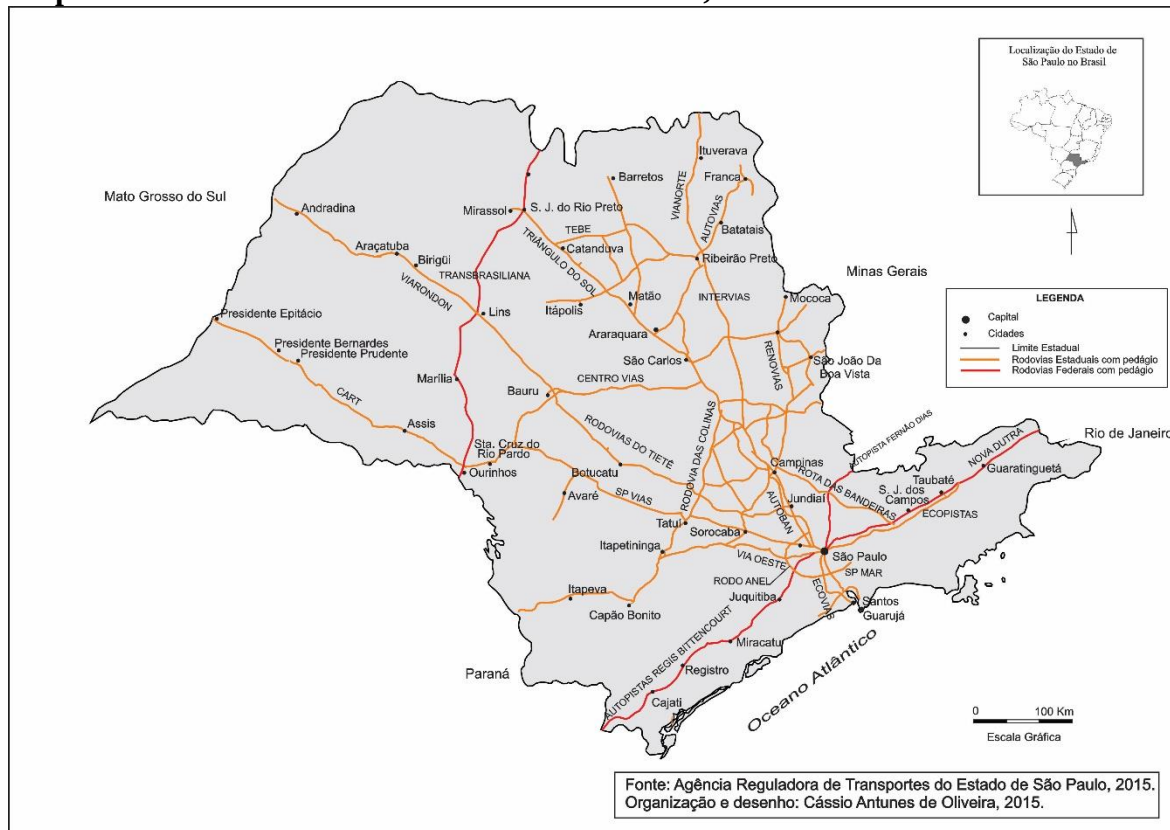
Renovias	24	14/04/1998 - 13/06/2022	345,660	Governo do Estado de São Paulo	SP 340 - km 114+100 ao km 281+770 SP 342 - km 171+500 ao km 251+150 SP 344 - km 200+100 ao km 242+600 SP 350 - km 238+412 ao km 272+100 SP 215 - km 029+755 ao km 049+940
Rodoanel Oeste	30	01/06/2008 - 31/05/2038	30,000	Governo do Estado de São Paulo	SP-021: km 0+000 ao km 30+000
Rodovias do Tietê	30	23/04/2009 - 23/04/2039	406,250	Governo do Estado de São Paulo	SP-300 - do km 158+650 ao 336+500; SP-101 - do km 0 ao 71+250; SP-113 - do km 0 ao 14+400; SP-209 - do km 0 ao 21+090; SP-308 - do km 102+200 ao 162
Rota das Bandeiras	30	02/04/2009 - 03/04/2039	297,000	Governo do Estado de São Paulo	SP-063: Km 0+000 ao 15+700 SP-065: Km 0+000 ao 145+500 SP-083: Km 0+000 ao 12+300 SP-332: km 110+280 ao 187+310 SP-360: Km 61+900 ao 81+220 SPA- 122/065: Km 0+000 ao 4+250 SPA-067/360: Km 0+000 ao 2+400 SPA-114/332: Km 0+000 ao 0+600
SPMar (Rodoanel Sul e Oeste)	35	10/03/2011 - 09/03/2046	60,670	Governo do Estado de São Paulo	SP 021 km 30+000 ao 86+370 SPA 086/21 km 0+000 ao 4+300
SPVias	27	10/02/2000 - 10/10/2027	515,684	Governo do Estado de São Paulo	SP-280: km 129+600 ao km 315+034 SP-255: km 237+770 ao km 288+190 SP-127: km 105+900 ao km 213+150 SP-270: km 115+500 ao km 168+210 SP-258: km 222+800 ao km 342+670

Tebe	27	02/03/1998 - 28/02/2025	155,982	Governo do Estado de São Paulo	SP-323 - José Della Vecchia - km 0+0m até km 14+900m SP-323 - Orlando Chesini Ometto - km 14+900m até km 44+100m SP-326 - Brigadeiro Faria Lima - km 379+266m até km 426+300m SP-351 - Com. Pedro Monte Leone - km 153+172m até km 218+020m
Transbrasiliana	25	14/02/2008 - 14/02/2033	321,600	ANTT	BR 153 Divisa MG/SP - Divisa SP/PR
Triângulo do Sol	23	18/05/1998 - 18/07/2021	442,196	Governo do Estado de São Paulo	SP310 - Km 227,800 (São Carlos) ao Km 454,300 (Mirassol), SP326 - Km 293,000 (Matão) ao Km 379,266 (Bebedouro), SP333 - Km 83,020 (Sertãozinho) ao Km 212,450 (Borborema).
Vianorte	20	06/03/1998 - 05/03/2018	236,700	DER-SP	SP-330, entre Ribeirão Preto e Igarapava SP-322, entre Ribeirão Preto e Sertãozinho SP-322, entre Sertãozinho e Bebedouro SP-322, da Avenida Bandeirantes até a SP-255 SP-328, da Avenida Bandeirantes até a Rodovia Anhanguera SP- 325
Viaeste	24	30/03/1998 - 31/12/2022	168,620	Governo do Estado de São Paulo	SP-280: km 13+460 ao km 79+380 SP-270: km 34+000 ao km 115+500 SP-075: km 0+000 ao km 15+000 SP-091: km 0+000 ao km 6+700
Viarondon	30	06/05/2009 - 07/05/2039	413,370		SP 300 km 336+500 ao km 667+630
Total			7.048,849		

Fonte: ABCR, 2013.

O mapa 6 mostra as rodovias concedidas do Estado de São Paulo e as concessionárias que administram.

Mapa 6: Estado de São Paulo: rodovias concedidas, 2015.



Fonte: ABCR, 2016.

No mapa 6 aparecem apenas as rodovias concedidas. Devido ao fato de ser um estado com malha viária e rede urbana densa foi necessário suprimir as rodovias não concedidas para deixar o mapa mais legível.

É importante esclarecer que os períodos dos contratos das concessões do Estado de São Paulo realizados entre 1998 e 2000 tiveram modificações. Isso ocorreu devido ao fato de as empresas concessionárias terem acionado a justiça alegando prejuízos ao longo do tempo transcorrido. A argumentação das concessionárias se pautou na justificativa da necessidade de reequilibrar os contratos de concessão em função da variação das alíquotas e das bases do Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), da superveniência do ISS, que não eram previstos no edital de licitação, a ARTESP efetuou a prorrogação dos prazos dos contratos da primeira etapa de concessões do Estado de São Paulo (ROSA; SENNA e LINDAU,

2010)¹³⁰. As alterações nos prazos de validade dos contratos de concessão tiveram variações, em todos os casos em que houve aumento foram em média de cinco anos. A tabela 15 mostra informações mais detalhadas sobre essas prorrogações.

Tabela 15: Estado de São Paulo: prorrogação dos prazos de concessões com base em desequilíbrio econômico financeiro.

Concessionárias	Valor do desequilíbrio base jul/97 R\$	Prorrogação (meses)
Autoban	39.258.000,00	104
Tebe	1.264.000,00	84
Intervias	7.393.000,00	95
Centrovias	1.445.000,00	12
Triângulo do Sol	2.841.000,00	37
Renovias	8.062.000,00	50
Via Oeste	11.684.000,00	57
Colinas	8.852.000,00	100
SP Vias	6.561.000,00	92
Ecovias	12.731.000,00	70

Fonte: ALESP, 2014.

O Estado de São Paulo é a unidade da federação brasileira que possui a maior quilometragem de rodovias concedidas. Uma característica é em relação às rodovias com pista dupla, que são 57% do total de rodovias concedidas. No total são 6.580¹³¹ quilômetros de rodovias estaduais concedidas no estado, dos quais 3.813 são de pista dupla e 2.767 de pista simples (DER-SP, 2015). Do total de quilômetros de rodovias com pista dupla no Estado de São Paulo (4.792) 80% estão concedidos, apenas 979 quilômetros não estão em concessão. A charge da figura 10 mostra uma ironia sobre a quantidade de praças de pedágio existentes no Estado de São Paulo.

¹³⁰ Apenas os contratos das concessionárias Autovias e da Vianorte não foram prorrogados.

¹³¹ Nesse total não inclui as rodovias federais com trechos concedidos no Estado de São Paulo: BR 381, BR 153 e BR 116.

Figura 10: charge que ironiza a quantidade elevada de praças de pedágio no Estado de São Paulo.



Fonte: <<http://www.pt.org.br/para-paulo-pimenta-pedagio-mais-barato-atende-interesse-publico/>>. Acesso em: 17 out. 2015.

Os valores das tarifas de pedágio do Estado de São Paulo são os maiores do Brasil. Isso decorreu da forma em que foram elaborados os contratos da primeira etapa ocorrida em 1998. Os vencedores dos leilões seriam os que apresentassem como proposta o maior valor de ônus pago ao Estado¹³². A chamada concessão onerosa. Este modelo de contrato existente no Estado de São Paulo, além de servir como fonte de lucros para empresas privadas, também serve como receita para o Estado. Conforme informações da ARTESP (2015) “o Programa de Concessões Rodoviárias ainda garantiu ao Estado a arrecadação (até setembro de 2013) de R\$ 4,6 bilhões referentes ao ônus fixo pago pelas concessionárias, montante esse destinado, prioritariamente, à manutenção das rodovias não concedidas”. No entanto, segundo Mentor e Bittencourt (2014) parte desse valor arrecadado em ônus foi utilizado para fazer reequilíbrio econômico financeiro com as

¹³² O ônus pago pelas concessionárias encarece a tarifa de pedágio em torno de 9,5% (MARETTI, 2014).

concessionárias e deixou de ser investido na malha não concedida. Foi feito um questionamento à ARTESP (foto 4) sobre como os recursos arrecadados com os ônus são investidos. A ARTESP respondeu que o ônus variável (referente a 3% da receita das concessionárias) é utilizado para a manutenção da agência e que o ônus fixo é repassado ao DER-SP, razão pela qual não sabem informar se esses recursos realmente são revertidos na malha viária não concedida.

Foto 4. Prédio da ARTESP localizado na cidade de São Paulo próximo À avenida Brigadeiro Faria Lima.



Fonte: tirada pelo autor, 2015.

A segunda etapa de concessões ocorreu em 2008, porém houve modificação em relação aos contratos da primeira etapa. Ao invés do maior ônus pago ao Estado o vencedor do leilão seria a empresa que ofertasse a menor tarifa de pedágio para os trechos do contrato. Outra modificação foi o aumento dos prazos para exploração que passaram para 30 anos, ao contrário da primeira etapa que eram de 20 anos. Apesar de as concessionárias vencedoras da segunda etapa ter como critério para vencer o leilão a menor tarifa elas terão que pagar outorga com valores variáveis dependendo do lote. O lote do Rodoanel é o que cobrará a maior outorga, sendo o valor de dois bilhões a serem pagos ao longo dos 30 anos de vigência. Esse modelo é chamado de concessão onerosa e também chamado de arrecadatória.

No Estado de São Paulo se localiza a praça de pedágio que cobra o maior valor do Brasil por praça (isto não significa que é a rodovia SP 160 a mais cara para se trafegar, uma vez que o cálculo do valor é por quilômetro). Essa praça pertence à concessionária Ecovias e é localizada na rodovia SP 160 (rodovia dos imigrantes) e o valor para carro de passeio ou por eixo é de R\$ 22,00 (valores vigentes em 2015). Assim, um caminhão de nove eixos desembolsa R\$ 198,00 ao cruzar essa praça. Vale lembrar que essa rodovia é a que liga a Região Metropolitana de São Paulo ao Porto de Santos.

No relatório paralelo à CPI dos pedágios do Estado de São Paulo apresentado pelos deputados do PT que fizeram parte da CPI há um relato do presidente do SETCESP em que mostra um exemplo dos valores elevadíssimos gastos pelos transportadores em pedágios no estado. De acordo com Manoel Souza Lima Junior,

Nós temos alguns caminhões, umas carretas de cinco eixos fazendo o trecho Ribeirão Preto – São Paulo dos quais nós pagamos 248 reais de pedágio de Ribeirão para São Paulo e outros 248 reais de São Paulo para Ribeirão perfazendo 496 reais por dia de pedágio. Como nós fazemos esse percurso 22 vezes por mês, isso monta 10.912 reais de pedágio por mês. O equipamento que faz esse trajeto é uma carreta de cinco eixos que custa ao redor de 350 mil reais. Se nós dividirmos os 10.912 pelos 350 mil do valor do equipamento dá o número 32 que é o número de meses que a gente entrega para a concessionária o nosso equipamento. Então nós entendemos que todo mundo deve pagar pedágio, mas não nesse nível. Então este, vamos dizer esse exemplo já mostra que de julho de 2013 para cá o transportador rodoviário de carga foi onerado em 25% no quesito pedágio. Este valor ele é suportado pelo transportador rodoviário de carga por quê? Porque eu repasso o custo do pedágio ao embarcador do valor referente ao trecho onde eu estou com o produto dele, estou

carregado. Quando eu retorno com esse produto o ônus fica para o transportador e esse valor tem vamos dizer, custado muito para nós (MENTOR e BITTENCOURT, 2014, p. 31-32).

Conforme relato do presidente do sindicato, em menos de três anos o valor de uma carreta é deixado nos pedágios rodoviários no trecho entre os municípios de Ribeirão Preto e São Paulo.

Em suma, essa caracterização das concessões de rodovias do Estado de São Paulo mostra que nas duas etapas não houve preocupação com o usuário no sentido de reduzir ao máximo o desembolso pela utilização da rodovia. Desta forma, os usuários de rodovias concedidas financiam receitas ao Estado, garantem lucratividade significativa às concessionárias em troca de rodovias com boas condições de trafegabilidade e serviços telefônicos e de socorro médico e mecânico. No capítulo cinco é analisado como as concessões se tornaram vias atrativas para a atuação de empresas privadas, para exemplificar, o grupo CCR, que possui a maioria de suas empresas operando no Estado de São Paulo, obteve um lucro líquido de mais de um bilhão de reais em 2014.

Foi instalada CPI dos pedágios do Estado de São Paulo no dia seis de maio do ano de 2014 e no dia seis de setembro do mesmo ano foi publicado o relatório final. Vale registrar que o pedido desta CPI havia sido feito pela primeira vez em 2011, mas teve sua criação adiada várias vezes. Um fato bastante estranho dessa CPI é que o presidente, Bruno Covas (PSDB), é do mesmo partido que realizou todo o processo de concessões do Estado de São Paulo e ainda é neto do ex-governador Mario Covas que deu início ao processo de concessões do Estado. O pedido para a abertura da CPI foi realizado pelo deputado Antonio Mentor (PT), e não seguindo uma tradição da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo que é a indicação do nome da pessoa que realizou o pedido da CPI para a presidência, o deputado Cauê Macris indicou Bruno Covas como presidente. Devido a esses contratempos os deputados do PT apresentaram relatório paralelo¹³³.

¹³³ “‘Não era interesse do governo abrir algumas informações. Tampouco era do interesse trazer algumas figuras do governo. Por isso, derrubaram o requerimento para trazer o Saulo de Castro. Fizeram papel de para-choque do governo. Para isso, puseram a tropa de choque do PSDB para trabalhar na CPI’, avalia Antonio Mentor” (MARETTI, 2014).

Outro problema que foi discutido na CPI é a Tarifa Adicional de Pedágio (TAP)¹³⁴. Para exemplificar, um veículo transportando uma carga de 231 toneladas desembolsou R\$ 260.000,00 em pedágios para se deslocar do porto de Santos até a divisa com o Estado do Mato Grosso do Sul, já que o destino era o município de Três Lagoas. Foram mais de R\$ 300,00 por quilômetro rodado. O pagamento da TAP deve ser realizado adiantado pelo transportador à concessionária e de acordo com Mentor e Bittencourt (2014) as concessionárias não fornecem nota fiscal desse pagamento.

A foto 5 mostra um tipo de carga indivisível.

Foto 5: Caldeira para uma indústria de fertilizantes da Petrobras localizada no município de Três Lagoas - MS.



Fonte: <<http://www.transportabrasil.com.br/2013/06/carga-especial-paga-r-260-mil-de-pedagio-para-cruzar-sp/>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

De acordo com o SETCESP em relação à cobrança da TAP,

¹³⁴ A TAP é uma rubrica criada pela ARTESP em 1997 para todos os veículos que transportam carga excepcional com peso acima de 45 toneladas. Incluem nesse caso as chamadas cargas indivisíveis, como turbinas eólicas, caldeiras etc.

Dentre as áreas mais prejudicadas pela cobrança das altas tarifas adicionais de pedágio estão as que fabricam equipamentos como transformadores, rotores de turbina, geradores, reatores, colunas, caldeiras, fornos, todos destinados aos setores de energia, petróleo e gás, químico e petroquímico, mineração, siderurgia e infraestrutura, tirando a competitividade de São Paulo (ZAIA, 2014, p. 16).

Com esse exemplo é possível perceber que para os setores industriais que produzem mercadorias de grande porte os custos com pedágios no Estado de São Paulo inviabilizam em grande parte a localização no Estado. De acordo com informações presentes no relatório da CPI o valor gasto em TAP pode chegar a 65% do valor total do frete. Uma das maiores reclamações dos transportadores de mercadorias pesadas é que nada além do que já é oferecido aos demais usuários das rodovias concedidas é oferecido a essas transportadoras¹³⁵. O município de Sorocaba é um dos prejudicados, uma vez que há várias unidades de produção de turbinas para geração de energia eólica localizadas em seu território. Porém, em 2011, em visita ao município¹³⁶, foi afirmado por um funcionário de uma das empresas fabricantes que estava ocorrendo a transferência de produção do município para outras plantas industriais localizadas fora do Estado de São Paulo.

Na parte do relatório da CPI (ZAIA, 2014), em que se comparam as concessões federais com as estaduais há uma espécie de exaltação das concessões do Estado de São Paulo cujo teor de “elogios” deveria ser, se fosse o caso, pelas empresas privadas. Não há necessidade de frisar que algumas rodovias concedidas do Estado de São Paulo foram classificadas entre as melhores do país pela CNT. Isto decorre pelo fato de que os investimentos pesados em engenharia e construção foram realizados pelo Estado antes de essas rodovias terem sido concedidas.

Há clara tentativa de provar que as concessões do Estado de São Paulo são “melhores” que as federais, um exemplo dessa tentativa é a afirmação de que o Governo Federal injeta dinheiro nas concessionárias, como ocorreu no aditivo 12 celebrado entre a

¹³⁵ A fala de Manoel Sousa Lima Junior (integrante da diretoria da SETCESP) ilustra como a TAP interfere nos valores de transportes de mercadorias pesadas no Estado de São Paulo, “foi realizada uma operação de transporte de carga especial (um reator de 231 toneladas) entre o Porto de Santos e a cidade de Castilho, na divisa com o Estado do Mato Grosso do Sul. Esse reator estava sobre um caminhão com 40 linhas de eixos. Nesse trajeto, o custo total do pedágio deveria ser de R\$ 5.080,00, relativo à cobrança pelos 40 eixos. Entretanto, além desse desembolso, o transportador teve que pagar um valor de apoio operacional e mais outro valor relativo à TAP (Tarifa Adicional de Pedágio), cujo desembolso total chegou a R\$ 260.000,00” (ZAIA 2014, p. 16).

¹³⁶ Essa visita ocorreu no período de pesquisas para o mestrado (2009-2011) em Geografia em que estudamos a consolidação dos eixos de desenvolvimento no Estado de São Paulo.

Concer e a ANTT. No entanto, é bastante evidente que o Estado de São Paulo não realiza esse tipo de ação devido ao fato de que esses valores que as concessionárias utilizam para investimentos já são cobrados diretamente dos usuários. O objetivo da CPI de pedágios do Estado de São Paulo era identificar as razões das altas tarifas de pedágio feitas nas rodovias concedidas pelo Governo Estadual e apresentar possíveis soluções. No entanto, pela análise das atas das reuniões, diversas solicitações feitas pelos deputados do PT (oposição ao PSDB que governa o Estado de São Paulo), que integravam a CPI, tornariam mais elucidativos os procedimentos dos contratos, mas tiveram votos contrários, assim, essas solicitações à ARTESP não foram feitas¹³⁷. Na maioria dos votantes contrários está Bruno Covas, o que mostra que a presença deste deputado nesta CPI teve um papel de evitar uma investigação mais aprofundada.

O objetivo desta CPI dos pedágios do Estado de São Paulo era investigar as razões das elevadíssimas tarifas de pedágio e propor soluções visando à redução¹³⁸. No entanto, o desfecho a que chegou a CPI aponta para manutenção da situação atual, conforme pode se verificar,

Entretanto, conforme já assentado por este Relator, a análise profunda dos documentos e depoimentos nos levam a concluir que os valores das tarifas cobrados pelas concessionárias nas rodovias paulistas estão em consonância com os critérios definidos nos editais de licitação, propostas e contratos firmados e com a Lei Federal que rege as concessões de obras e serviços públicos (ZAIA, 2014, p. 17).

Desta forma, esta CPI dos pedágios do Estado de São Paulo não conseguiu encontrar irregularidades, além de não viabilizar formas de redução das tarifas atuais, com exceção da TAP, uma vez que há uma recomendação no relatório sugerindo a redução dessa tarifa. Em suma, a CPI dos pedágios do Estado de São Paulo apresentou um relatório muito sucinto, que é praticamente uma compilação das 17 reuniões e oitavas realizadas e a anexação de alguns documentos. Trata-se de um relatório bastante diferente do apresentado

¹³⁷ “No decorrer dos trabalhos da CPI os deputados que subscrevem o presente apresentaram 21 requerimentos que foram rejeitados, demonstrando o claro interesse da bancada governista, que detém a maioria de deputados na CPI, de obstruir as investigações e o andamento da CPI, já que informações imprescindíveis para se conhecer mais profundamente as questões que envolvem o desastroso processo de privatização da década de 90 das rodovias paulistas promovido pelo governo tucano, assim como a execução desses contratos e, em especial, os termos aditivos e modificativos firmados em 2006 que prorrogaram os prazos dessas concessões, deixaram de ser analisadas” (MENTOR e BITTENCOURT, 2014, p. 5).

¹³⁸ A finalidade da CPI era “investigar se os valores das tarifas cobrados pelas concessionárias nas rodovias paulistas estão em consonância com os critérios definidos nos editais de licitação, propostas e contratos firmados e com a lei federal que rege as concessões de obras e serviços públicos” (ZAIA, 2014, p. 21).

pela CPI dos pedágios do Estado do Rio Grande do Sul. O relatório paralelo apresentado por Mentor e Bittencourt apresenta muito mais informações com fundamentação e trechos de depoimentos de pessoas que receberam ofícios para prestar esclarecimentos na CPI. Apresenta também um detalhamento da postura do Estado em relação aos reequilíbrios econômico financeiros com as concessionárias revelando que a ARTESP deu tratamentos diferentes às análises dos Termos Aditivos Modificativos (TAMs). Mostra, também, que a auditoria contratada pela ARTESP realizada pela Fipe revelou irregularidades nos reequilíbrios econômico financeiros realizados com as concessionárias resultando em enriquecimento indevido das concessionárias no total de aproximadamente R\$ 2 bilhões. O curioso é que essas irregularidades foram detectadas em 2011, mas só em 2014 a ARTESP entrou na justiça para buscar uma solução desta captura do erário público. Outra ação realizada pela ARTESP que gerou desconfiças é a contratação de empresas de consultorias para investigar o processo de reequilíbrio econômico financeiro que também prestaram serviços às concessionárias, como é o caso da FGV. Trata-se de uma sucessão de terceirizações, o Estado terceiriza a administração das rodovias e depois terceiriza parte da fiscalização do processo de concessões. A figura 11 mostra um fato curioso envolvendo a ARTESP, trata-se de *folder* que faz “propaganda” de uma rodovia concedida.

Figura 11. Folder distribuído pela ARTESP em sua sede na cidade de São Paulo.

Ampliação
Via Anhanguera

A Via Anhanguera (SP 330), uma das mais importantes e movimentadas rodovias do país, está em obras. Ao todo serão construídos 37 quilômetros de pistas marginais e 44 quilômetros de terceiras faixas nos dois sentidos da via, no trecho entre Jundiaí e Americana.

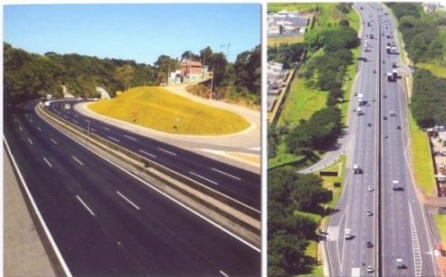
R\$ 142 MILHÕES EM INVESTIMENTOS

O pacote de investimentos inclui a reconstrução de cinco passarelas para pedestres e a implantação de três novos viadutos, além de uma ponte sobre o Córrego Tijucu Preto.

Quando concluídas, as obras beneficiarão mais de 2 milhões de pessoas na região de Campinas, incluindo moradores de Sumaré, Nova Odessa, Americana, Jundiaí, Louveira, Limeira, Hortolândia, Vinhedo e Valinhos.

MAIS DE 400 EMPREGOS GERADOS

Divididas em etapas, as obras estão sendo realizadas pela concessionária CCR AutoBAn, que administra a rodovia, sob fiscalização constante da Artesp.



OBRAS CONCLUÍDAS

Vias marginais: do km 86 ao km 89 (sentido Interior), em Campinas.

Terceira Faixa:

Trecho 1: do km 62 ao km 71 (ambos os sentidos), entre Jundiaí e Louveira.
Trecho 2: do km 19 ao km 25 (sentido Interior) e km 19,5 ao km 25 (sentido Capital), entre Osasco e São Paulo.
Trecho 3: do km 120 ao km 128 (ambos os sentidos), em Americana.

- Mais segurança para motoristas e pedestres
- Melhor acesso às indústrias da região
- Aumento de 50% na capacidade de tráfego da Anhanguera nos dois sentidos
- Redução no tempo das viagens

Fonte: ARTESP, 2015.

Estes *folders* são disponibilizados em seu prédio na cidade de São Paulo. Há alusão ao fato da qualidade das rodovias estarem relacionada às concessionárias que administram a rodovia. Seria mais plausível o Estado dispende de recursos para divulgar as suas próprias obras em infraestrutura e não as realizadas por empresas privadas.

Em suma, esta análise das concessões do Estado de São Paulo mostra que o processo de concessões não transcorre sem maiores problemas e que em muitas ocasiões o interesse e o erário público foram prejudicados, além disso, os órgãos fiscalizadores que representam o interesse público não agiram de forma rápida e transparente, caso da ARTESP.

4.5 Concessões de rodovias no Estado do Rio Grande do Sul: um programa bem sucedido?

Criado em 1998 com a intenção de ser uma alternativa à incapacidade do Estado em manter as rodovias em condições de tráfego, o PEGR foi uma experiência amarga, onde o Estado, a iniciativa privada e as comunidades afetadas pelos pedágios estiveram em permanente tensão, contrapondo-se cada um a sua maneira.

Gilmar Sossela (2012, p.5).

O Estado do Rio Grande do Sul foi um dos estados que adotou a política de privatização de estatais e de concessões de rodovias com mais ênfase, ficando atrás apenas do Estado de São Paulo em relação à quilometragem concedida. De acordo com os argumentos de Meneghetti Neto (1997) o principal motivo para o Estado do Rio Grande do Sul ter adotado as políticas de concessões rodoviárias é o desequilíbrio entre receitas e despesas. Essa mesma justificativa é utilizada no caso do Estado de São Paulo (LANDI e FILHO, 1997) e é um argumento usado para justificar praticamente todos os processos de concessões.

A reforma do Estado do Rio Grande do Sul não ocorreu a partir de um plano ou programa formalmente proposto pelo Estado, mas com a criação de uma espécie de secretaria executiva para coordenar o programa de reforma do estado (MENEGETTI

NETO, 1997). Essa “secretaria” recebeu a denominação de um Conselho Diretor (COD) e foi presidida pelo secretário de Energia, Minas e Comunicações e formada por sete integrantes do primeiro escalão do governo. De acordo com Meneghetti Neto (1997) esse modelo de gestão é mais ágil e sigiloso. Ágil porque pode delegar aos vários secretários uma reestruturação em órgãos específicos, eliminando hierarquias de decisões. E sigilosa porque tudo está centralizado em uma única pessoa, o secretário de Energia, Minas e Comunicações (MENEGETTI NETO, 1997).

Depois da criação do Conselho foi criada uma agência reguladora no ano de 1997 com o objetivo de conciliar os interesses dos usuários e das concessionárias. Diferentemente do Governo Federal e do Estado de São Paulo que criaram agências reguladoras setoriais o Estado do Rio Grande do Sul criou uma única agência que ficou encarregada de fiscalizar todas as concessões feitas pelo estado. Assim, foi criada a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS). Atualmente a AGERGS regula os seguintes serviços: irrigação, polos rodoviários, travessias hidroviárias, transporte rodoviário de passageiros, saneamento, energia elétrica e estações rodoviárias.

São três os objetivos fundamentais da AGERGS. Em relação à temática das agências reguladoras, há três pontos importantes a serem destacados. O primeiro se refere a assegurar junto a população a prestação de serviços públicos que satisfaçam as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança e cortesia. O segundo é garantir a harmonia entre os interesses dos usuários e concessionários de serviços públicos. O terceiro zelar pelo equilíbrio econômico-financeiro dos serviços públicos delegados (MENEGETTI NETO, 1997). O fato importante a ser destacado em relação às agências reguladoras é que elas são compostas por representantes não só do governo e da sociedade civil, mas também conta com participantes das concessionárias, o objetivo é não predominar o interesse público apenas. A composição da AGERGS é feita por sete membros, quatro indicados pelo governador, dois representantes dos consumidores e um das concessionárias. As agências reguladoras são, conforme Considera e Guanziroli (2006), “autônomas com diretorias independentes e com mandatos”. As agências reguladoras, pelo fato de serem autarquias, seus dirigentes têm mais independência dos governos, isso contribui para dar mais transparência em sua atuação. No entanto, em relação à ARTESP Mentor e Bittencourt (2014) constataram que,

Outro aspecto importante que a CPI permitiu observar, diz respeito ao órgão regulador. A ARTESP, criada em 2002, demonstrou ser um órgão altamente atrelado e dependente do governo que exerce forte influência sobre a mesma. Apesar de existir há mais de 12 anos, a ARTESP é um órgão pouco transparente e possui uma estrutura deficitária e precária para enfrentar a complexa malha rodoviária concedida do Estado de São Paulo (p. 66).

A comparação entre duas agências que têm a mesma função mostra que a pretendida independência em relação aos governos é maior no Rio Grande do Sul do que em São Paulo. Em relação ao setor rodoviário, o Estado do Rio Grande do Sul implementou o seu Programa de Concessão Rodoviária ao longo do ano de 1996, na gestão do ex-governador Antônio Britto.

No ano de 2013 os contratos de sete concessionárias do Rio Grande do Sul venceram e o governo decidiu não renovar os contratos. Nos contratos que venceram há rodovias estaduais (com extensão de 815 quilômetros) e federais (com extensão de 983 quilômetros), estas últimas serão devolvidas ao Ministério dos Transportes. A foto 6 mostra o ex-governador Tarso Genro levantando a cancela de um pedágio no município de Farroupilha cuja cobrança foi retirada.

Foto 6: Ex-governador do Estado do Rio Grande do Sul, Tarso Genro levanta cancela simbolizando o fim da cobrança do pedágio de Farroupilha.



Fonte: <<http://blogdotarso.com/tag/tarso-genro/>>. Acesso em: 17 out. 2015.

No programa de concessões do Rio Grande do Sul não foi exigido duplicação de nenhum trecho rodoviário, estava previsto apenas a manutenção e conservação rodoviária e na prestação de alguns serviços, como atendimento médico e socorro mecânico.

Outra característica do Programa Estadual de Concessões Rodoviárias do Estado do Rio Grande do Sul (PECRS) é que a formulação dos Pólos de Concessões Rodoviárias tem os subsídios cruzados conforme a proposta do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (DAER) apresentada em 1996. De acordo com Sossela (2012) em meados da década de 1990 o Governo do Estado delegou ao DAER a incumbência de avaliar e selecionar os trechos rodoviários aptos a serem atrativos à iniciativa privada.

A seleção da malha rodoviária realizada pelo DAER, em conformidade com os critérios acima citados, consistiu na consideração de trechos jurisdicionados tanto pelo Estado como pela União. Os segmentos ora selecionados caracterizavam-se pela significativa diferença no fluxo de tráfego individualmente apresentado. As respectivas diferenças de tráfego apontadas sugeriam uma atratividade econômica por parte de certos trechos acompanhada pela inviabilidade técnica de outros. Neste contexto, a proposta do DAER coincidiu com o agrupamento de trechos cujos volumes de tráfego fossem distintos, resultando em uma política de subsídios cruzados entre os segmentos de maior e menor fluxo relacionados. Os agrupamentos de trechos, regionalmente realizados, deram origem ao conceito de Pólo de Concessão Rodoviária (p. 4).

Esse sistema foi adotado de forma semelhante nos contratos da segunda etapa de concessões do Estado de São Paulo ocorridos em 2008. No caso do Estado de São Paulo diferentemente dos contratos realizados em 1998 e 2000, nos de 2008 há uma exigência de as concessionárias administrarem estradas vicinais, porém, de acordo com Mentor e Bittencourt (2014) a ARTESP não apresentou comprovação de que as concessionárias estejam realizando intervenções nestas vicinais. O quadro 12 mostra informações sobre o programa de concessões do Estado do Rio Grande do Sul. Porém, em uma análise das concessões que considere todo o Brasil pode-se afirmar que esse modelo organizado por meio de polos ficou mais restrito ao Estado do Rio Grande do Sul.

O programa de concessões gaúcho apresentou algumas vantagens que não foram seguidas pelos demais programas estaduais e o federal. A formulação do conceito de “pólo rodoviário”, por meio do subsídio cruzado e os prazos de vigência de 15 anos são as principais vantagens do PECRS. Como desvantagem pode-se considerar a não exigência de

duplicação de nenhum trecho, apenas obras para o aumento da capacidade de tráfego como construção de terceiras faixas.

Quadro 12: Estado do Rio Grande do Sul, concessões de rodovias – 2013.

Concessionária	Duração	Início do contrato e término do contrato	Extensão total concedida (km)	Poder concedente	Rodovias
Brita	15	28/12/1998 a 28/12/2013	142,37	DAER	ERS - 115/ERS-235/ERS-466/ERS-020
Concepa	20	04/07/1997 a 04/07/2017	121	Governo Federal	BR-290/BR-116
Convias	15	14/04/1998 a 08/12/2013	191,07		BR-116/RS-122/RSC-453
Coviplan	15	29/12/1998 a 28/12/2013	250,4		BR-386/BR-285/RSC-153
Ecosul	28	24/07/1998 a 03/03/2026	623,8	ANTT	BR-116/BR-392/BR-293
Metrovias	15	14/04/1998 a 28/12/2013	533,9		BR-116/BR-290/BR-153/RS-030/RS-040/RS-784/RS-474
Rodosul	15	28/12/1998 a 28/12/2013	132,66	Governo Estadual	BR-116/BR-285
Santa Cruz	15	25/05/1998 a 31/12/2013	207,748	Ministério dos Transportes	RSC-287/BR-471
Sulvias	15	14/04/1998 a 09/12/2013	328,78		BR-386/RS-130/RS-129/RSC-453/RS-128
Total			2.531,738		

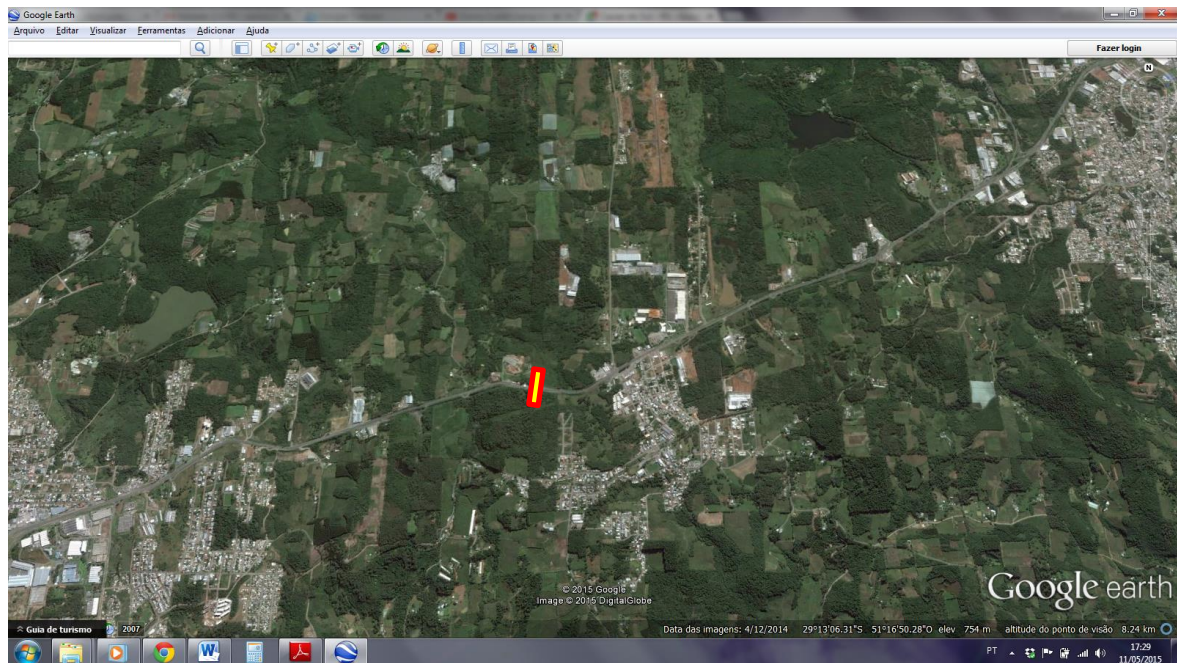
Fonte: ABCR, 2013.

Na ideia dos polos há uma intenção que em tese é vantajosa ao Estado trata-se do fato dos subsídios cruzados, porém houve problemas com esse tipo de normas nos contratos. Um exemplo é o polo de Caxias do Sul onde, entre as cidades de Caxias do Sul e Farroupilha, foi instalada uma praça de pedágio na rodovia RS-122 que pouco antes da concessão havia sido duplicada. Nesse polo em torno de 66% da arrecadação é originada entre essas duas cidades, ou seja, os usuários que trafegam diariamente nesse trecho subsidiam a manutenção de trechos antieconômicos pertencentes ao polo. Devido a problemáticas como essa os usuários de rodovias concedidas criaram em 1999 no Rio Grande do Sul a Associação Gaúcha dos Usuários de Rodovias (ASSURCON). Na figura 12 é possível verificar a proximidade entre os dois centros urbanos mencionados e que a praça de pedágio se localiza em perímetro urbano. O retângulo amarelo com borda em vermelho mostra a localização da praça de pedágio entre as duas cidades.

Um fator que dificulta a análise dos modelos de concessão de rodovias no Brasil é a diversidade de modelos, só no Estado do Rio Grande do Sul há três modelos: o modelo federal ponto-a-ponto existente na Região Metropolitana de Porto Alegre, o modelo de

pedágios comunitários e os polos de pedágios. O mapa 7 apresenta as rodovias com pedágio (públicos e privados) do Estado do Rio Grande do Sul.

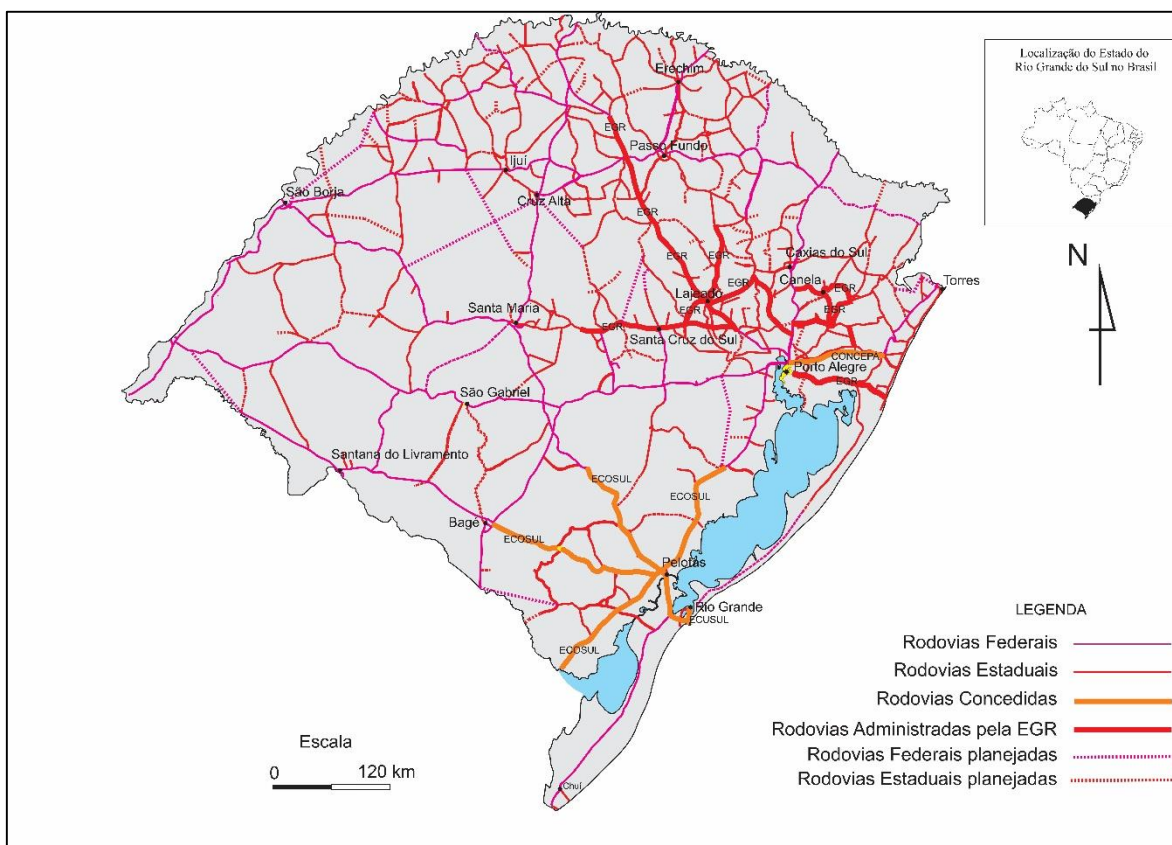
Figura 12: Localização da praça de pedágio entre os municípios de Caxias do Sul e Farroupilha, 2015.



Fonte: Google Earth, 2015.

Outra vantagem do PECR é a possibilidade de o Estado retomar a gestão de sua infraestrutura após a superação de crises que porventura tenham sido motivações para a adoção dessa prática. Isso ocorreu no Rio Grande do Sul, de acordo com Sossela (2012), na época da entrada em vigor dos contratos de concessão no estado, o país enfrentava um cenário econômico recessivo em razão de crises econômicas sucessivas e adoção de política econômica baseada no liberalismo (leia-se neoliberalismo) e financismo. Em 2013, quando venceram os 15 anos dos contratos, o país estava em uma situação econômica melhor. Para compreender o período de início das concessões (ano de 1998 como mais problemático do ponto de vista econômico podemos analisar a situação por meio da comparação dos juros da taxa Selic que eram de 28% e atualmente é de 14%.

Mapa 7: Estado do Rio Grande do Sul: rodovias com cobrança de pedágio, 2015.



Fonte: EGR, ABRC, 2015.

Após a aprovação da Lei 8.987/95 houve um “boom” de concessões no Brasil, tanto federais quanto estaduais. Não havia experiência nesse tipo de procedimento e a busca pela implementação ocorreu às pressas, sem que os agentes envolvidos tivessem pleno conhecimento das implicações que estavam por vir. Porém, o fato de não se ter experiência, não justifica a implementação apressada das concessões. Nesse sentido, “[...] se havia falta de experiência, por que então não se buscou orientação, qualificação, tanto dos servidores quanto dos próprios agentes políticos, para fazer um programa dessa magnitude” (SOSSELA, 2012, p. 18)?

Nos contratos de concessão do Rio Grande do Sul não foram feitas muitas exigências para cumprimento pelas concessionárias. As principais exigências a serem executadas eram: execução de serviços de roçadas, limpeza, remendos, restaurações localizadas de pavimentos e sinalização preventiva e conservação e manutenção dos trechos rodoviários, acompanhada, também, de serviços adicionais de apoio aos usuários. Além de poucas vantagens aos usuários nas concessões no Rio Grande do Sul a taxa de lucro das empresas era bastante elevada sendo em torno de 28%.

Outra peculiaridade das concessões no Rio Grande do Sul é a delegação de rodovias federais para a gestão pelo estado (poder estadual), isso foi possível por meio da Lei n. 9.227/1996. Através dessa lei “[...] os entes federados poderiam delegar, uns aos outros, trechos de rodovias sob sua responsabilidade. E, com isso, foi possível formar os Polos de Pedágio baseados no subsídio direto do tráfego das rodovias federais para as estaduais” (SOSSELA, 2012, p. 25).

Isto ocorreu pelo fato de o fluxo nas rodovias federais ser elevado, assim foi possível organizar os polos baseados nos subsídios cruzados. O interesse do Estado do Rio Grande do Sul em tomar a responsabilidade de trechos de rodovias federais decorreu das projeções de fluxos serem elevadas.

No Estado do Rio Grande do Sul há uma modalidade de pedágio que difere de todas as demais formas de cobrança pelo uso de rodovias no Brasil. São os pedágios comunitários, há três praças no estado nessa modalidade (nos municípios de Portão, Campo Bom e Coxilha) e são pedágios públicos. A instalação das praças e o início da cobrança ocorreram em 1992 desde essa data foram duplicadas duas rodovias com os recursos oriundos da cobrança das tarifas. As rodovias que foram duplicadas são: RS-240 e RS-239 (SOSSELA, 2012).

Essa modalidade de pedágio, os comunitários, são defendidos por vários agentes sociais do Estado do Rio Grande do Sul (DAER, ASSURCON e Comitê Gaúcho de Controle Social) para serem adotados no estado. No outro modelo de gestão de infraestrutura rodoviária, como as concessões em que há vários modelos, sendo que os adotados no PECR não previam a duplicação de rodovias e ainda tem os subsídios cruzados que não são bem aceitos pela população gaúcha.

Como uma demonstração de que, apesar dos diversos problemas enfrentados em relação à gestão de infraestruturas de rodovias no Estado do Rio Grande do Sul, ocorreu a criação da Empresa Gaúcha de Concessões de Rodovias (EGR) em 2012. Uma das funções da EGR é resgatar “[...] a experiência dos pedágios comunitários, com aperfeiçoamento, profissionalização e agilização do modelo, podendo ser uma alternativa muito viável às tensas concessões, cujos resultados nem sempre são os melhores para a sociedade” (SOSSELA, 2012).

Em suma, o Estado do Rio Grande do Sul não teve uma boa experiência com as concessões de rodovias, seja com as rodovias estaduais, seja com as federais que foram

delegadas ao estado. Assim, na busca por melhorias da gestão das rodovias que estão localizadas em seu território o Estado criou a EGR e devolverá as rodovias federais delegadas. Embora isso dependa do atual e dos futuros governos do estado. Isso mostra que algumas lições e outros aprendizados foram incorporados o que contribuiu para desmistificar que a iniciativa privada é sempre melhor que a administração pública. A criação da EGR mostra uma retomada do papel do Estado em um setor muito importante, o de infraestruturas. Porém, em 2014 o vencedor das eleições estaduais José Ivo Sartori (PMDB) sinalizou intenção de conceder novamente as rodovias que possuem pedágios para a iniciativa privada.

4.6 Concessões de rodovias no Estado do Paraná: um trauma para a sociedade

No que se refere ao preço da tarifa, as cláusulas determinam que não se deve romper o equilíbrio financeiro-econômico estipulado no início da concessão e que o valor cobrado deve ter um custo módico. Em 1997, por exemplo, quando a BR 277, que liga Curitiba ao a Paranaguá foi encampada pela Ecovia, os usuários de veículos simples pagavam R\$1,00; e hoje, gastam R\$14,90 para um curto trajeto de pouco mais de 90 km. O valor está em oposição ao princípio de economicidade, previsto no art. 70 da Constituição e da Lei 8.443/1992 do Tribunal de Contas, válida para todos os contratos e convênios.

Abel Sopra (2013, p. 1).

O Programa de Concessões de Rodovias do Estado do Paraná, semelhante ao de outros estados foi instituído na década de 1990, no Estado do Paraná foi implementado em 1997, as exigências às concessionárias, de acordo com informações disponíveis no domínio eletrônico da Agência Reguladora do Paraná (AGEPAR) seriam, “[...] prestação

de serviços de recuperação, melhoramentos, conservação, manutenção e aumento de capacidade, bem como, prestação de serviços aos usuários de rodovias”.

O processo de organização das concessões de infraestruturas de transportes do Estado do Paraná considerou a articulação possível por meio do estado com os fluxos do MERCOSUL. Assim, evidenciou-se a intenção do governo de tornar o estado como centro nevrálgico do MERCOSUL. Foi organizado o setor considerando principalmente os portos, ferrovias e rodovias (CASTRO e LEÃO, 1997).

A análise de Castro e Leão (1997) para a economia paranaense revela preocupações que podem ser colocadas para qualquer processo de privatização ou concessão. Assim, de acordo com Castro e Leão (1997), se o Estado segue o caminho das privatizações em razão de fragilização financeira isso não mostra evidência de que essa fragilização irá melhorar caso o setor privado seja guiado unicamente em suas decisões pela rentabilidade. E essa opção feita pelo Estado não garante que terá meios de manter os investimentos nas áreas com menor atratividade. Castro e Leão (1997) coloca um alerta de que com o alastramento das privatizações o Estado perde a possibilidade de vincular preços e tarifas públicas a políticas industrializantes ou redistributivas.

Outro problema em relação às concessões no Estado do Paraná é colocado por Figueiredo (2003) e se refere à regulação do processo de concessão que no Paraná não contou desde o início, uma vez que nem o Paraná e nem a União contam com agências reguladoras independentes seja do Estado ou do setor privado. De acordo com Figueiredo (2003) a regulação ao se comparar a experiência em outros países não tem se mostrado eficiente nos últimos anos¹³⁹.

Apesar das críticas às agências reguladoras, Figueiredo (2003), destaca a importância da existência delas, uma vez que se colocam como uma das únicas alternativas para resguardar o interesse público em PPPs. Destaca, também, que ao longo dos anos, com os diversos tipos de situações que enfrentarão poderão resultar em experiência capaz de viabilizar mecanismos mais seguros de regulação.

A concessão estadual no Paraná seguiu uma forma semelhante à adotada no Estado do Rio Grande do Sul e que difere da adotada pelo Governo Federal e pelos Estados de São

¹³⁹ Figueiredo (2003, p. 51) ao se referir a não eficiência das agências reguladoras em outros países afirma que “acrescente-se a isso a experiência de outros países, como os Estados Unidos, onde o processo regulatório, e em especial as agências reguladoras, vêm sofrendo severas críticas por sua ineficácia em atingir os objetivos de eficiência econômica e da equidade”.

Paulo e do Rio de Janeiro. A diferença básica é em relação ao critério para ser definida a concessionária que vence os leilões. No caso do Estado do Paraná e do Rio Grande do Sul vence a que se comprometer a administrar a maior extensão de rodovias a ser mantida, enquanto que nos contratos federais o vencedor é o que oferece a menor tarifa a ser cobrada para o trecho objeto de leilão e nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro são as que oferecem maior ônus pago diretamente ao Estado.

O quadro 13 mostra informações sobre as concessões vigentes no Estado do Paraná no ano de 2013. Ao todo são nove concessionárias que administram um total de 3.715 quilômetros. As rodovias estaduais fiscalizadas pela AGEPAR que estão concedidas somam um total de 2.505,2 quilômetros (AGEPAR, 2015). As concessionárias que administram por meio de contratos estaduais são seis no total. O mapa 8 mostra as rodovias em concessão vigentes em 2015.

Quadro 13: Estado do Paraná, concessões de rodovias – 2013.

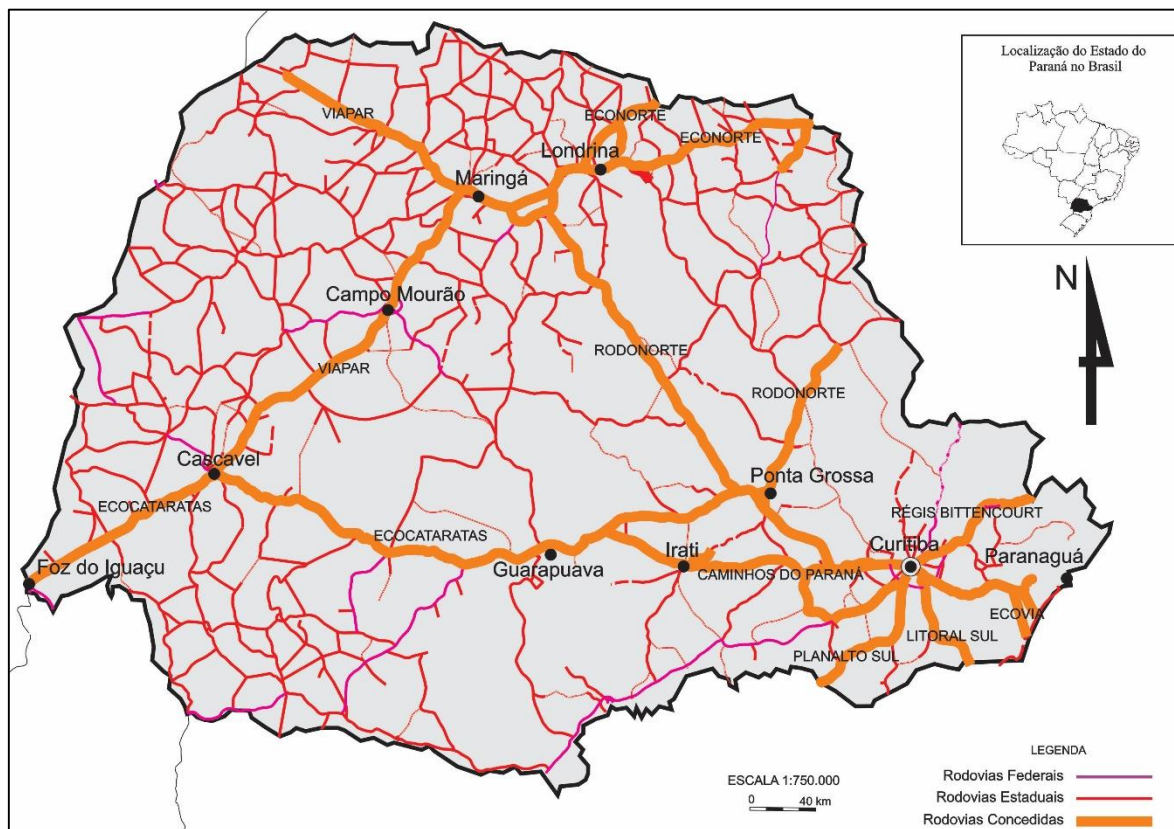
Concessionária	Duração do contrato/concessão (anos)	Data de início e fim do contrato	Extensão total concedida (km)	Poder concedente	Rodovias
Caminhos do Paraná	24	14/11/1997 a 14/11/2021	405,9	DER-PR	BR-277 do km 140 ao km 344; BR-373 do km 183,5 ao km 284,5; BR-476 do km 155,2 ao km 198,2; PR-427 do km 32,5 ao km 73,3; PR-438 do Km 0,0 ao km 17,1
Ecocataratas	24	26/11/1997 a 30/11/2021	458,9	DER-PR	BR 277 (entre Guarapuava e Foz do Iguaçu), est. 387,10 km, PR 180, ext. 37,03 km, PR 874, ext. 13,59 km, PR 474, ext. 7,64 km e PR 590, ext. 13,58 km
Econorte	24	26/11/1997 a 26/11/2021	340,7	Governo do Estado do Paraná	BR-369 Rodovia Melo Peixoto BR-153 Rodovia Transbrasiliana PR-323 Rodovia Celso Garcia Cid PR-445 Rodovia Celso Garcia Cid PR-090 Rodovia do Cerne PR-855 Contorno de Bandeirantes PR-862 Contorno de Ibiporã
Ecovia	24	27/11/1997 a 27/11/2021	175,1	DER-PR	Rodovias Principais: BR 277 (entre Curitiba e Paranaguá); PR 407 (Praia de Leste); PR 508 (Alexandra/Matinhos); Av. Ayrton Senna (Acesso a Paranaguá) (2) Rodovias de Acesso: PR 804 - PR 408 - PR 411

Litoral Sul	25	14/02/2008 a 14/02/2033	405,9	ANTT	BR 116/PR, km 71,7 até km 115,20; BR 376/PR, km 616,6 até km 685,50 BR 101/SC, km 0,00 até km 245,64
Planalto Sul	25	14/02/2008 a 15/02/2033	96	União	BR 116 Curitiba - PR até a divisa de Santa Catarina com o Rio Grande do Sul
Régis Bittencourt	25	15/02/2008 a 15/02/2032	401,6	Ministério dos Transportes	BR 116 São Paulo/ Curitiba
Rodonorte	24	27/11/1997 a 27/11/2021	567,8	DER/PR	BR 376/BR 373/PR 151/BR 277 (Curitiba - Apucarana, Ponta Grossa - Divisa SP (Itararé), Pirai do Sul sentido Ventania, Acesso a Ortigueira e ao Parque Estadual de FURNAS).
Viapar	24	26/11/1997 a 30/11/2021	546,5	Estado do Paraná	BR 376/PR 444/PR 369/PR 317/PR 376/ (Cambé a Paranavaí e Maringá a Cascavel Trecho de oferta: Paranavaí a Nova Londrina).
Total			3.715,1*		

* Nesse total inclui trechos de concessões federais que estão localizados no Estado de São Paulo.

Fonte: ABCR, 2014.

Mapa 8: Estado do Paraná: rodovias concedidas, 2015.



Fonte: ABCR, 2015.

Houve nos primeiros anos de concessão no Estado do Paraná muitos protestos questionando as condições dos contratos. Vale destacar que os contratos não previram a duplicação de trechos. Esse período de protestos e descontentamento por parte dos usuários de rodovias concedidas paranaenses culminou com uma ação unilateral do ex-governador do Estado Jaime Lerner (1995-1999/1999-2003) em seu primeiro mandato que reduziu em 50% o valor das tarifas de pedágio. Esse ato não significou necessariamente vantagens à sociedade, uma vez que devido as normas presentes em todos os contratos o governo não pode tomar medidas sem a concordância das concessionárias (medidas unilaterais), assim, todas as concessionárias recorreram ao ministério público. No período de julgamento os investimentos previstos nas rodovias ficaram paralisados significando prejuízos aos usuários das rodovias¹⁴⁰.

No Estado do Paraná há uma organização da sociedade civil que busca mobilizar e lutar contra os pedágios e outras problemáticas relacionadas aos transportes no Brasil trata-se do Fórum Nacional dos Transportes (FNT). Além de atuar no sentido de intervir e se posicionar contra os prejuízos e aos desmandos ocorridos em relação às concessões de rodovias o FNT, também, busca lutar para a implementação da Tarifa Zero nos transportes coletivos urbanos no Brasil. O FNT é formado por voluntários de diferentes formações, incluindo advogados, uma vez que os acionamentos na justiça requerem a atuação de profissionais dessa área. Em conversa com a secretária do Fórum Nacional do Transporte, ela relatou que um dos principais focos deles é impedir a prorrogação dos prazos dos contratos do Estado do Paraná. Em meados de 2015 o governo já discute a possibilidade de prorrogar por mais 24 anos os prazos das concessões atuais que só deverão vencer em 2021, caso essa prorrogação ocorra esse prazo será ampliado para 2045. Porém, conforme relatado pelo FNT, desde 2002 na ocasião em que Jaime Lerner reduziu as tarifas em 50%, vários aditivos foram adicionados aos contratos retirando responsabilidades assumidas pelas concessionárias nos contratos iniciais. Com o acionamento na justiça, feito pelas concessionárias que formam o chamado G7, o valor das tarifas voltou aos valores integrais, porém os aditivos não foram anulados. Desta forma, antecipando aos interesses do atual

¹⁴⁰ “[...] assiste-se a uma batalha judicial movida por seis concessionárias, que ganharam o direito de cobrar pedágio nas rodovias do chamado Anel de Integração, contra o Governo do Estado do Paraná, porque este resolveu reduzir o valor do pedágio imposto recentemente (“O Estado do Paraná”, 16/8/98). Tal batalha, consequência provável dos citados movimentos de protesto, mal conduzidos porque não atacando o problema pela raiz, desloca totalmente o centro de gravidade do verdadeiro problema, excluindo exatamente a parte mais interessada - o cidadão contribuinte. Este, que por direito nada deve a nenhuma das partes litigantes, acaba assistindo de camarote, como simples espectador, a distribuição do dinheiro que, no final das contas, sai de seu bolso integralmente para beneficiar grupos privados” (SURGIK, 2000, p. 11).

governo, o FRN acionou a justiça para tentar impedir a prorrogação dos prazos das concessões sem que os aditivos se tornem inválidos¹⁴¹.

As reações contra os pedágios e as licitações que mais expropriam os cidadãos ocorreram com mais vigor nos Estados do Rio Grande do Sul e do Paraná. Não por acaso foram nesses dois estados que as CPIs dos pedágios mais avançaram. No Estado de São Paulo a CPI dos pedágios teve andamento, mas não resultou em praticamente nenhuma alteração nos contratos e nos valores das tarifas, mesmo sendo a unidade da federação que possui em torno de 35% do total de quilômetros concedidos em todo o país e são as mais onerosas para a sociedade. No Estado do Paraná há uma luta já iniciada para que o Estado retome as rodovias concedidas de forma semelhante ao que ocorreu no Rio Grande do Sul, uma vez que nesse estado foi criada uma empresa pública para fazer a gestão das rodovias em que há cobrança de pedágio, a EGR, conforme vimos.

A “eficiência” da iniciativa privada na gestão de serviços de interesse público e infraestruturas públicas se mostrou equivocada em vários casos em relação às concessões de rodovias no Brasil. No Estado do Paraná isso ficou muito evidente, uma vez que as concessionárias se mostraram totalmente descompromissadas com os interesses públicos ao se aproveitarem de uma ação unilateral de um governador para aumentar a expropriação de recursos dos usuários das estradas que administram. A foto 7 mostra que há pendências na justiça que busca ressarcir os usuários dos pedágios de prejuízos causados pelas concessionárias que arrecadam, mas não investem.

Outro agravante em relação às concessões de rodovias é o fato de que a maioria das empresas proprietárias ou que possuem ações em concessionárias de rodovias são grandes construtoras que financiam campanhas eleitorais. Trata-se de um esquema vicioso envolvendo políticos e empresas construtoras, conforme os resultados da operação da Polícia Federal denominada Lava Jato revelou. Para exemplificar, em 2015 foram presos os presidentes da Odebrecht e da Andrade Gutierrez (CARTA CAPITAL, 2015).

¹⁴¹ “Nesta ação o Fórum Nacional do Transporte, busca a decretação judicial da nulidade de todos os aditivos celebrados pelo governo do Estado e as concessionárias componentes no anel de integração do Paraná. Na mesma ação, busca a imediata redução das tarifas cobradas por serem exorbitantes, conforme já decidido pelo TCU e TCE/PR. Finalmente nesta ação o Fórum Nacional do Transporte, busca a vedação quanto a possível prorrogação de tais contratos, informa que a referida ação atualmente está suspensa aguardando a realização da perícia, já proferida nos autos conexos nº 2005.70.00.00.7929-7. Desta forma o Fórum Nacional do Transporte, deixa salientado sob pena de responsabilidade Civil, Criminal e Funcional, que, nenhuma proposta de revisão ou prorrogação de prazo, poderá ser realizada sem a prévia anuência do Fórum Nacional do Transporte” (FNT, 2015).

Foto 7: Estado do Paraná: placa alertando sobre ação judicial contra as concessionárias que atuam no estado.



Fonte: <http://www.odairmatias.com.br/blog/images/pedagio_02.jpg>. Acesso em: 17 out. 2015.

Voltando a apresentação sobre a atuação do FNT, quando questionados sobre a adesão e apoio de outros movimentos e grupos de representação como é o caso das transportadoras na luta contra os prejuízos causados à sociedade pelas concessões eles responderam que os movimentos sociais, como é o caso do MST tem sido ativa. As transportadoras não têm participado junto com o FNT, uma vez que, segundo o FNT eles não têm preocupação com esse fato, já que na maioria das vezes os custos dos pedágios são adicionados aos custos finais dos deslocamentos e repassados aos que contratam os fretes. Ou seja, quem paga o pedágio são os clientes das transportadoras, a redução dos fretes com mesma origem e destino depende da eficiência logística dessas empresas. Na verdade, para as transportadoras circular por rodovias com pedágio é mais atrativo, uma vez que são mais bem conservadas e sinalizadas, contam com serviços de atendimento ao usuário e a maioria é monitorada por câmeras. Os transportadores do modal rodoviário também não se preocupam muito com os custos dos pedágios porque para os clientes não há alternativa de deslocamento de mercadorias, deve-se lembrar de que é praticamente inexistente a concorrência entre transporte rodoviário e ferroviário para diversas rotas no Brasil. Mais de 90% da carga geral no Brasil é deslocada por meio do modal rodoviário. Desta forma, as empresas produtivas, produtores rurais e toda a sociedade ficam refém de um sistema de

transporte que não estimula a concorrências entre os modais. O Custo Brasil preocupa e é mencionado quando se refere ao escoamento de bens nacionais para exportação, como exemplo, os investimentos feitos pelo governo federal em ferrovias não priorizam seja o transporte de passageiros seja o abastecimento da rede urbana via ferrovias, mas ao escoamento de grãos, carne (para exportação), minérios e transporte de petróleo.

O FNT relatou que tem sido difícil mobilizar a opinião pública para apoiar o posicionamento da sociedade contra os pedágios, pois as pessoas que não circulam diariamente por rodovias com pedágio não se sentem afetadas pelos seus custos. Esse fato torna o terreno de atuação das concessionárias e de governos inclinados ao Estado mínimo com poucas fricções. O apoio e as parcerias de movimentos semelhantes ao FNT em outras unidades da federação também não têm ocorrido, uma vez que as lideranças de movimentos contrários aos pedágios têm sido cooptadas e se tornam inativas com o tempo. A maioria dos protestos contra os pedágios ocorrem na época de início de cobrança das praças e são feitos por proprietários rurais e comerciantes urbanos que necessitam trafegar diariamente cruzando essas praças. São protestos pontuais que na maioria das vezes não ganham notoriedade na grande mídia. Um movimento social que tem feito protestos que despertam a atenção é o MST. Porém, não se pode esquecer que se trata de um movimento cuja luta sofre uma severa ação contrária da grande mídia nacional que deturpa e distorce as suas pautas de lutas, contribuindo para que seu movimento não tenha muita adesão e apoio popular.

Apesar da importância da atuação do FNT um fato chamou a atenção nas entrevistas realizadas com integrantes do Fórum, ao serem questionados sobre a alternativa deles aos pedágios e qual é o modelo de concessão menos prejudicial à sociedade não quiseram se manifestar. Outro questionamento que preferiram não se manifestar é se concordam que com as concessões a velocidade da circulação melhorou no Brasil. Apesar de se auto reconhecer como supra partidária o FNT é constituído por pessoas ligadas a partidos políticos, principalmente do PMDB e do PDT.

4.7 Concessões de rodovias no Estado do Rio de Janeiro

O Estado do Rio de Janeiro possui pouca quilometragem concedida pelo poder público estadual, a maioria das rodovias concedidas no estado é federal. No Estado do Rio

de Janeiro o poder público estadual tem duas concessões sob sua responsabilidade, trata-se das administradas pelas concessionárias LAMSA e Vialagos. Ao total são 73,43 quilômetros de rodovias concedidas fiscalizadas pelo Estado do Rio de Janeiro. O quadro 7 mostra informações sobre as concessões de rodovias no Estado do Rio de Janeiro. Há um total de 9 concessionárias que atuam no estado e há um total de 1.482 quilômetros de rodovias com cobrança de pedágio. O Rio de Janeiro é um dos estados que possuem a maior proporção de rodovias pedagiadas caso se relacione a quilometragem concedida com a área territorial do estado. O quadro 14 mostra as características das rodovias concedidas localizadas no Estado do Rio de Janeiro.

Quadro 14: Estado do Rio de Janeiro, concessões de rodovias – 2013.

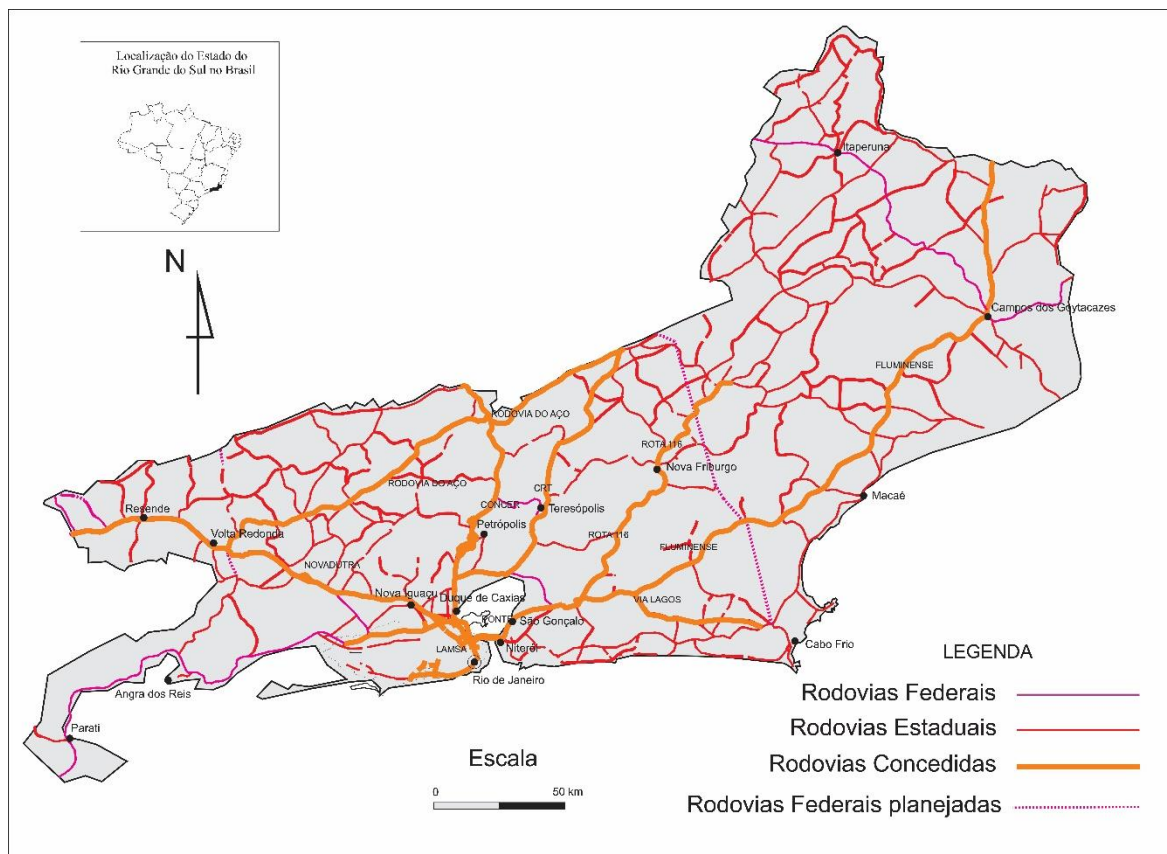
Concessionária	Duração do contrato/concessão (anos)	Data de início e fim do contrato	Extensão total concedida (km)	Poder concedente	Rodovias
Concer	25	15/10/1995 a 15/10/2020	180	DNER	BR 040 / MG-RJ - Trecho Juiz de Fora - Petrópolis - Rio de Janeiro (Trevo das Missões) e respectivos acessos
CRT	25	22/11/1995 a 21/03/2021	142,5	Governo Federal	Rodovia Santos Dumont (BR-116/RJ)
Fluminense	25	14/02/2008 a 14/02/2033	320,1	Governo Federal	BR-101/RJ - Rodovia Governador Mário Covas
LAMSA	40	09/12/1994 a 31/12/2037	17,43	PCRJ	Linha Amarela
Novadutra	25	31/10/1995 a 28/02/2021	402	ANTT	BR-116 / Rodovia Presidente Dutra
Ecoponte	30	18/05/2015 a 18/05/2045	23,3	Governo Federal	BR-101 (trecho entre Rio de Janeiro e Niterói)
Rodovia do Aço	25	26/03/2008 a 26/03/2033	200,4	ANTT	Rodovia Lúcio Meira - BR 393
Rota 116	25	16/03/2001 a 2026	140,4	DER-RJ	RJ 116 e RJ 104
Vialagos	40	23/12/1996 a 12/01/2037	56	Governo Estadual	RJ-124
Total			1.482,13		

Fonte: ABCR, 2013.

O mapa 9 mostra as rodovias concedidas no Estado do Rio de Janeiro, é notório ao se visualizar a figura que há praticamente um cerco à Região Metropolitana do Rio de Janeiro com praticamente todos os acessos pedagiados. Isso mostra que a maior parte do

fluxo de veículos do estado paga pedágio, uma vez que as regiões metropolitanas concentram grande parte destes fluxos. No caso do Rio de Janeiro, a concentração populacional é ainda maior.

Mapa 9: Estado do Rio de Janeiro: rodovias concedidas, 2015.



Fonte: ABCR, 2015.

Em 2015 o Governo Estadual manifestou ao Governo Federal que tem interesse em que a União realize a concessão de mais três trechos de rodovias federais localizadas no Estado do Rio de Janeiro (ABDALA, 2015).

4.8 Concessões de rodovias no Estado de Minas Gerais

No Estado de Minas Gerais há uma concessão realizada pelo Governo Estadual, porém seria exagero dizer que há um programa estadual de concessões de rodovias no estado, uma vez que apenas este lote foi a leilão no estado e não há empresa pública e

também não há uma agência reguladora específica para o setor. Apenas a concessionária Nascente das Gerais atua no estado por meio de contrato assinado com o Governo Estadual, trata-se de trechos da BR 0-50, da BR 491 e da BR 465. A Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas (SETOP) ficou a cargo de elaborar e acompanhar o processo de concessão dos trechos. Todas as três concessionárias que atuam no Estado são em rodovias federais, conforme mostra o quadro 15. Em razão das novas concessões federais ocorridas em 2013 e 2014 três novas concessionárias (Triunfo, MGO Rodovias, e Via 040) já estão atuando e já iniciaram a cobrança de pedágio em rodovias localizadas no estado. Trata-se de trechos das BR 0-40, BR 153/BR 262 e BR-116. As informações que estão no quadro 15 são apenas das concessões que já estão cobrando pedágio dos usuários.

Quadro 15: Estado de Minas Gerais: concessões de rodovias – 2013.

Concessionária	Duração do contrato/concessão (anos)	Data de início e fim do contrato	Extensão total concedida (km)	Poder concedente	Rodovias
Concer	25	15/10/1995 a 15/10/2020	180	DNER	Rodovia BR 040 / MG-RJ - Trecho Juiz de Fora - Petrópolis - Rio de Janeiro (Trevo da Missões) e respectivos acessos
Autopista Fernão Dias	25	15/02/2008 a 15/02/2033	475	Governo Federal	KM 90,4 GUARULHOS - SP A KM 478,2 CONTAGEM - MG
Nascentes das Gerais	25	13/06/2007 a 12/06/2032	371,3	Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas - SETOP	MG-050 km 57,6 ao km 402,0 BR-491 km 0,0 ao km 4,65 BR-265 km 637,2 ao km 659,5
Via 040*	30	22/03/2014 a 22/03/2044	936,800	Governo Federal	BR-040
MGO	30	05/12/2013	436,600	ANTT	BR-050
Triunfo	30	31/01/2014 a 31/01/2044	1.176,5	Governo Federal	BR060/BR153/BR262
Total			2.399,7*		

Fonte: ABCR, 2014.

* Nesse total incluem os trechos da rodovia da BR-040 localizados nos Estados do Rio de Janeiro e de Goiás.

Duas rodovias federais tiveram toda a extensão de seus trechos que estão localizados no Estado de Minas Gerais concedidos, são das rodovias BR 153 e BR 040. As concessionárias são respectivamente a Concebra e a Via 040. A foto 8 mostra uma praça de pedágio da Concebra localizada no município de Fronteira em fase final de construção. Esta praça já está em pleno funcionamento desde meados do ano de 2015. E a foto 9

mostra uma unidade de Serviço de Atendimento ao Usuário da Concebra localizada na rodovia BR 153 no município de Frutal (MG).

Foto 8: Praça de pedágio em construção na rodovia BR 153, no município de Fronteira MG.



Fonte: autor, 2015.

Foto 9: Concessionária Concebra: SAU 13, localizada no município de Frutal (MG).



Fonte: autor, 2015.

O Governo de Minas Gerais na gestão do atual governador, Fernando Pimentel (PT), iniciou um processo de estudos para a oferta em leilão de vários trechos de rodovias

do estado para o setor privado. O processo é denominado de PMI. Ao todo são 16 lotes divididos em corredores rodoviários e suas respectivas ligações. De acordo com informações disponíveis no SETOP,

Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) visando à obtenção de estudos e levantamentos para modelagem de propostas para contratação de empresa para exploração da rede rodoviária que integra o Sistema Rodoviário Estadual – SRE, inclusive as rodovias federais de que trata o art. 11 da Lei Federal 12.872, de 2013.

Em questionamento feito por e-mail à SETOP, a resposta é de que foi concluído no dia 18 de junho de 2015 a fase de cadastro para participação no PMI 001/2015, que foi lançado no dia 19 de maio de 2015. Afirmaram ainda que o PMI para as Estradas de Minas

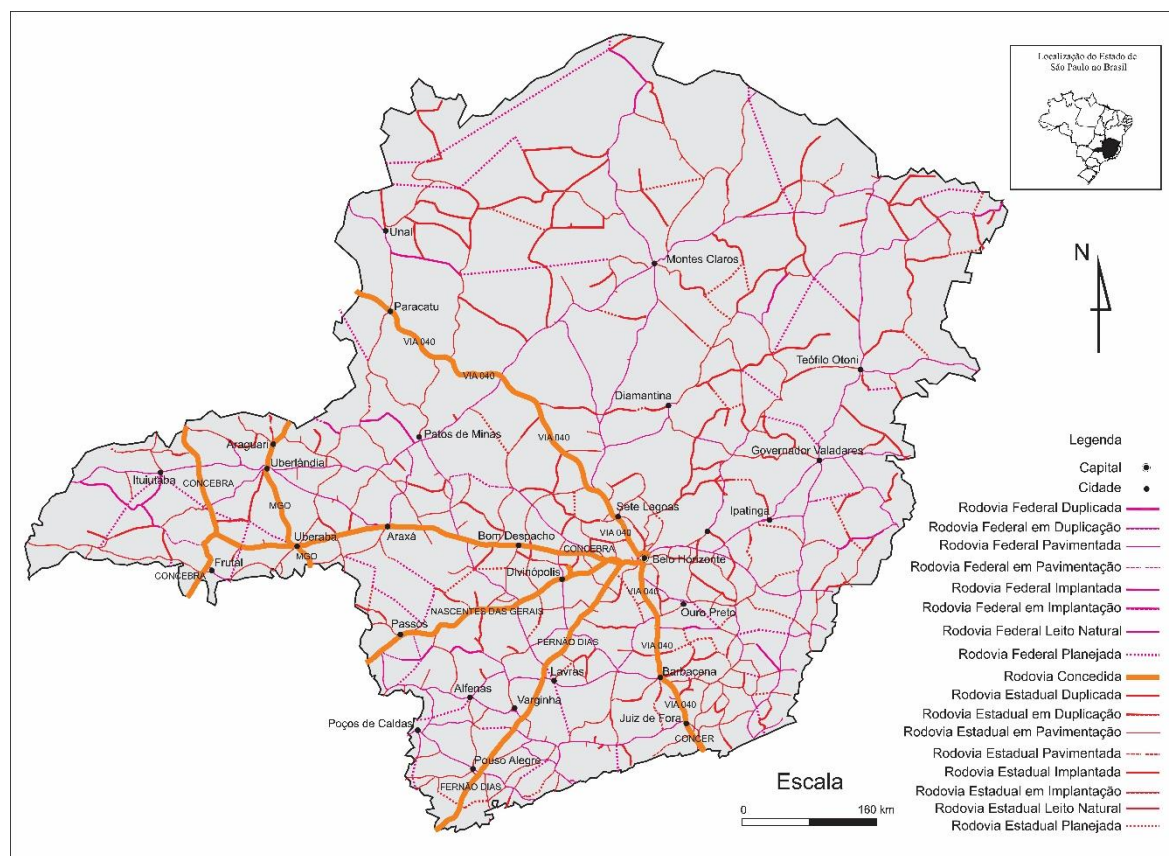
[...] tem como objetivo orientar a participação de interessados na estruturação de propostas para exploração da Rede Rodoviária do estado, por meio de concessão comum, concessão patrocinada ou concessão administrativa, atraiu 81 empresas nacionais. Na próxima etapa deste processo, as empresas cadastradas têm até às 16 horas do dia 16 de novembro para apresentar, sem custos para o estado, estudos sobre quaisquer trechos dos 28,7 mil quilômetros de rodovia. Estes devem conter informações, tais como estimativa de tráfego, estudo de capacidade das rodovias, avaliação de traçado, levantamento das condições da infraestrutura implantada, avaliação das obras de arte especiais, estudos de acidentes e segurança de trânsito e planos de exploração rodoviária, entre outros itens.

De posse destas informações é provável que nos próximos três anos o Estado de Minas Gerais aumente expressivamente sua quilometragem de rodovias estaduais concedidas. Entre os estados das regiões Sudeste e Sul, Minas Gerais é o estado que possui a pior qualidade de rodovias de acordo com as pesquisas CNT (2013; 2014; 2015). Com esta iniciativa de realização de várias concessões, além das novas em rodovias federais no Estado de Minas Gerais, é possível prognosticar uma melhora substancial na malha rodoviária do estado nos próximos anos. O mapa 10 mostra as rodovias concedidas no Estado de Minas Gerais.

No Estado do Mato Grosso os agentes locais exercem influência nos processos de ordenamento territorial e há, assim, articulação entre as esferas de poder no sentido de elaboração de contratos de concessão de determinadas rodovias ou da inclusão de outras nos programas federais, como é o caso do PIL. Vimos que no Estado da Bahia a iniciativa de concessão das rodovias que servem ao Polo de Camaçari partiu dos próprios agentes

econômicos ali instalados. Outro caso ocorreu no Estado do Rio de Janeiro em que o governo estadual procurou o poder público federal para pedir ações para a concessão de três rodovias federais com trechos localizados no estado (ABDALA, 2015).

Mapa 10: Estado de Minas Gerais: rodovias concedidas, 2015.



Fonte: ABCR, 2016.

4.9 Concessões de rodovias no Estado do Mato Grosso: a influência dos agentes do agronegócio no processo

A primeira concessão federal no Estado do Mato Grosso é da BR 163 no trecho compreendido entre a divisa com o Estado do Mato Grosso do Sul (município de Itiquira - MT) e o município de Sinop - MT. A empresa vencedora é a Odebrecht Transport que atuará por meio da concessionária Rota do Oeste. A cobrança de pedágio teve início no dia 6 de setembro de 2015 em oito praças ao longo dos 850,9 quilômetros.

No Estado do Mato Grosso há uma concessão estadual à concessionária Morro da Mesa cujo contrato foi assinado em 2011. A rodovia concedida é a MT 130 com trecho entre os municípios de Primavera do Leste e Rondonópolis. Essa concessionária tem como

um dos sócios proprietários o Deputado Estadual Ondanir Bortolini (Nininho) pelo Estado do Mato Grosso.

No Centro Oeste a necessidade de infraestrutura de transportes demandada pelos agentes do agronegócio culminou com parceria entre estes agentes e o Estado. No entanto, conforme se pode avaliar uma mesma pessoa pode ser o agente do agronegócio, ser representante do Estado (deputado, no caso de Ondanir Bortolini) e o “parceiro” privado, como proprietário de concessionária. A concessionária Morro da Mesa tem como principais sócios proprietários a Constral Construtora Ltda. e a Argesil – Armazéns Gerais e Silos Itaquerê Ltda.

Outro fato que chama a atenção sobre a concessão para a Morro da Mesa é o fato de o deputado Ondanir Bortolini ser presidente da Comissão de Infraestrutura da Assembleia Estadual do Estado do Mato Grosso que tem como uma de suas funções fiscalizar as concessionárias de rodovias. A Morro da Mesa é acusada pelo Procon de várias irregularidades, como por exemplo, arrecadar indevidamente e fazer propaganda de obras não realizadas (COLOGNESI, 2014).

Há outro modelo de cobrança de pedágio No Estado do Mato Grosso, trata-se da modalidade Consórcio Rodoviário que é uma parceria entre o governo estadual e Associações de Produtores. Esta cobrança por meio do Consórcio Rodoviário inicialmente funcionava com cinco consórcios rodoviários no estado. Atualmente há apenas uma concessão neste modelo. A concessão que está em funcionamento possui um trecho com extensão de 65,5 quilômetros na rodovia MT 449 na região do município de Sorriso entre o entroncamento da BR 163 – Gleba Barreiro com o entroncamento da MT 222. A Associação dos produtores da Gleba Barreiro está a cargo de realizar a cobrança do pedágio¹⁴² (JUS BRASIL, 2015). As outras quatro foram concedidas a empresas privadas, embora continuem administradas por associações de produtores (BOSQUO, 2010). Ver quadro 16.

Neste modelo de cobrança de pedágio elaborado no Estado do Mato Grosso todo o valor arrecadado é revertido exclusivamente para a manutenção da rodovia em que é realizada a cobrança. Os valores arrecadados são depositados em uma conta específica do Estado e por meio de um plano de trabalho apresentado pela associação que administra a rodovia o dinheiro retorna em forma de benefícios à rodovia.

¹⁴² No Estado do Mato Grosso a cobrança de pedágio é regulamentada pela Lei no. 8.620 de 28 de dezembro de 2006.

Quadro 16: Estado de Mato Grosso, concessões de rodovias – 2015.

Concessionária	Duração do contrato/concessão (anos)	Data de início e fim do contrato	Extensão total concedida (km)	Poder concedente	Rodovias
Morro da Mesa	28	15/06/2011 a 15/06/2039	122	Governo Estadual	Rodovia MT – 130.
Rota do Oeste	30	20/03/2014 a 20/03/2044	850,9	DNIT	BR – 163.
Apasi		17/02/2012	83,8	Governo Estadual	MT - 242, trecho Sorriso (entroncamento da BR 163) – Ipiranga do Norte.
ABRM		17/02/2012 a	148,3	Governo Estadual	MT 449/010/388, trecho Lucas do Rio Verde-Tapurah.
ABRI - Intervias		17/02/2012 a	141,6	Governo Estadual	MT 242, trecho Nova Ubiratã-Sorriso (entroncamento BR 163); rodovia MT 493, trecho entre MT 338 e MT 242 e a rodovia MT 338, trecho entre MT 493 – Distrito de Boa Esperança do Norte.
Associação Gleba Barreiro			65	Governo Estadual	MT 487, trecho Sorriso (entroncamento MT 222)
SPS		17/02/2012	113	Governo Estadual	Rodovia MT – 235.
Total			1.402,6		

Fonte: SINFRA – MT, 2015.

Além desta praça de pedágio da MT 222 há também concessão na rodovia MT 449 em um trecho de 148,3 quilômetros entre os municípios de Lucas do Rio Verde e Tapurah/Ana Terra. Essa concessão é administrada pela Associação dos Produtores da Rodovia da Mudança (ABRM). Há também concessão na rodovia MT 242 em um trecho de 141 quilômetros entre os municípios de Sorriso, Nova Ubiratã e Boa Esperança. Essa concessão é administrada pela concessionária Intervias (não há relação com a concessionária de mesmo nome que atua no Estado de São Paulo). Há também concessão na rodovia MT 235 em um trecho de 113 quilômetros entre os municípios de Nova Mutum e Santa Rita do Trivelato e é administrado pela concessionária SPS. Por fim, há concessão nas rodovias MT – 242/491 em um trecho de 83,8 quilômetros que são administrados pela concessionária Apasi.

Uma comparação entre as concessões no Estado do Mato Grosso com as de outras unidades da federação mostra que no caso das primeiras há um descolamento com o padrão seguido na maioria das concessões no Brasil. As principais diferenças são o fato de as concessionárias não serem integrantes da ABCR, que é entidade representativa do setor, outro fato que chamou a atenção é que das cinco concessionárias apenas duas possuem site na internet, as quais são a Apasi e a Morro da Mesa. Embora, os sites não ofereçam muitas

informações, um exemplo é não informar sobre os orçamentos das empresas ou sobre as estruturas acionárias.

A região Centro Oeste é a que produz a maior quantidade de grãos de soja e milho do Brasil, além da grande produção de carne bovina. Grande parte dessa produção agropecuária tem como destino a exportação, devido a isso os produtores e empresas processadoras necessitam de boas condições de infraestruturas de transportes para escoar seus produtos. É em razão das demandas desses agentes produtivos que o chamado “custo Brasil” é mais conhecido na sociedade. No Estado do Mato Grosso as iniciativas para a concessão ou a adoção do modelo de administração rodoviária denominado Consórcio Rodoviário¹⁴³ partem dos próprios agentes do agronegócio. As concessionárias Apasi, ABRM, ABRI e ABRP são todas geridas por associações de produtores rurais isso mostra que esses agentes produtivos visam organizar o território conforme seus interesses¹⁴⁴. O “custo Brasil” pode ser entendido como um mote que permite a adoção de ações corporativas em relação ao melhoramento de infraestruturas que atendem a demandas corporativas.

De acordo com Elias (2006), com a tecnificação da produção agropecuária no Brasil organizam-se verdadeiras redes técnicas (de eletrificação, de armazenagem, de irrigação, *de transportes*, de telecomunicações etc.) com o objetivo de dar fluidez ao território de atuação das empresas hegemônicas do setor. Assim, na perspectiva de Elias (2006),

Grosso modo, há duas lógicas principais na organização do espaço agrícola brasileiro: uma conservadora, que ainda funciona fortemente alicerçada nas especificidades das condições naturais e dos ciclos biológicos das plantas e dos animais; e outra modernizadora, que articula a escala local com a internacional, organizando o espaço a partir de imposições de caráter ideológico e de mercado (p. 10).

Isso indica que há na organização do sistema de transportes do Centro Oeste a intenção de propiciar a operação desse circuito produtivo agropecuário em detrimento das áreas onde essas atividades ocorrem de maneira menos intensa. O Estado é pressionado a agir no sentido de reduzir o “custo Brasil” e a melhorar as condições logísticas do país,

¹⁴³ Esse modelo foi chamado de PPP Caipira (EXAME, 2005).

¹⁴⁴ “O secretário de Estado de Infraestrutura, Arnaldo Alves, lembra que a contratação do serviço de pedágio vai desonerar os cofres públicos do investimento na manutenção destas estradas, além da garantia da qualidade dos serviços que serão realizados, já que *os próprios produtores são os usuários*” (RD NEWS, 2012) (Grifo nosso).

sobretudo para o escoamento da produção agropecuária para exportação. Não se torna manchete na mídia nacional a busca por melhoria das condições logísticas para o abastecimento de produtos básicos nas cidades pequenas.

Cada vez que o território brasileiro é reelaborado para atender à produção dos complexos agroindustriais, novos fixos artificiais se sobrepõem à natureza, e, desse modo, amplia-se a complexidade dos seus sistemas técnicos. Diante disto, o território torna-se cada vez mais rígido, mais *rugoso*, promovendo uma *urbanização corporativa* (Santos, 1993; Elias, 1996), ou seja, empreendida sob o comando dos interesses das grandes firmas (ELIAS, 2006, p. 15).

Neste mesmo sentido Milton Santos (2008) ao analisar a fixidez, rigidez e fluidez afirma que,

A presença, em pontos espalhados ou concentrados do espaço, de firmas monopolistas ou transnacionais com vocação a utilizar todo o território orienta a escolha desses capitais dormentes, qualificando os espaços nacionais à imagem dos seus interesses próprios, porque essas empresas dispõem da força política para impor o que hoje se chama de modernização do território. A esse processo, intitulamos “corporatização do território” (Santos, 1990 e 1993) (SANTOS, 2008, p. 252).

Essa afirmação de Santos (2008) mostra um paralelo com o que ocorre no território brasileiro em relação à organização das infraestruturas de transportes. Os projetos nacionais de melhoria da mobilidade seguem na maioria dos casos as intencionalidades dessas corporações hegemônicas¹⁴⁵. É devido aos problemas para circular mercadorias destas empresas que o “custo Brasil” ganha destaque na mídia nacional. O valor de sabão em pó em uma cidade do interior do Amazonas ter um custo até duas vezes mais que a média do preço no Estado de São Paulo não é visto como um problema para a grande mídia.

4.10 Concessões de rodovias em outras unidades da federação

Além dessas unidades da federação elencadas anteriormente há ainda outras com rodovias concedidas em seus territórios, as quais são: Pernambuco, Espírito Santo, Santa

¹⁴⁵ “[...] para os agentes hegemônicos ‘circular’ significa ‘alargar os contextos’, seja para controle, domínio, ou realização de trocas. Para os agentes hegemonzados, circular significa sobreviver, seja para sua reprodução social (mobilidade do trabalho) ou para se refugiar” (SILVA JUNIOR, 2012, p. 408).

Catarina, Tocantins, Goiás e Mato Grosso do Sul. O quadro 17 mostra algumas características das concessões nesses estados.

Quadro 17: Características de concessões nos Estados: ES, GO, MS, PE, SC e TO.

Unidade da federação	Extensão total concedida (km)	Poder concedente
Espírito Santo	543,400 (67,5 estadual)	Governo Estadual/ANTT
Goiás	-	ANTT
Mato Grosso do Sul	845,4	ANTT
Pernambuco	49,2 (6,520 estadual)	Governo Estadual/DNIT
Santa Catarina	818,67*	ANTT
Tocantins	624,8* (174 em TO?)	ANTT
Total	2.838,79	

Fonte: ABCR (2015); ANTT (2015).

* Incluem trechos em outros estados.

No Estado do Espírito Santo há duas concessionárias em operação a Rodosol (concessão estadual) e a Eco 101 (concessão federal). De um total de 543,4 quilômetros concedidos 67,5 (rodovia ES 060) são de rodovias estaduais e 475,9 são federais (rodovia BR 101).

No Estado de Pernambuco há duas concessões, uma com 43 quilômetros de extensão administrada pela concessionária Rota do Atlântico. O trecho dessa concessão é da BR 101 e inicia-se no município de Cabo do Santo Agostinho e segue até a PE 38, no Distrito de Nossa Senhora do Ó, município de Ipojuca. Esse trecho dá acesso ao Porto de Suape e às praias do litoral Sul do estado. A outra concessão possui 6,520 e é um trecho da ponte sobre o rio Jaboatão e a via litorânea. A administração dessa concessão estadual é feita pela concessionária Rota dos Coqueiros.

No Estado do Ceará havia cobrança de pedágio em um ponto, trata-se da ponte sobre o Rio Ceará. Esse pedágio iniciou em 1997 e desde 2006 a cobrança foi mantida por decisão judicial, porém foi suspensa em 2013 em razão de a Prefeitura de Fortaleza ter enviado um projeto de lei à Câmara Municipal para suspender a cobrança.

A região Norte do Brasil praticamente não possui rodovias concedidas, com exceção de um trecho no Estado do Tocantins. Essa concessão é de um trecho de 624,8 quilômetros da BR 153 entre os municípios de Anápolis (GO) e Aliança do Tocantins (TO). A empresa que venceu o leilão dessa rodovia foi a Galvão BR 153 com assinatura do

contrato em 12 de setembro de 2014 e com prazo de duração de 30 anos. De acordo com as normas do contrato o trecho deve ter 60 quilômetros duplicados no primeiro ano e o restante em até cinco anos. A cobrança de pedágio só poderá ser iniciada a partir do momento em que 10% da rodovia já estiver duplicada.

No Estado do Mato Grosso do Sul em 2015 foi iniciada a cobrança de pedágio na rodovia BR 163. Essa concessão federal é de toda a extensão localizada no território do estado e é administrada pela concessionária Via MS que pertence ao grupo CCR.

Resumo do capítulo

Neste capítulo o objetivo foi apresentar uma compreensão da noção de circulação e de suas relações com as concessões de rodovias. Outro objetivo foi analisar as peculiaridades dos processos de concessões de rodovias nos estados brasileiros em que essa modalidade de gestão de infraestruturas de rodovias ocorre. Para as unidades da federação que possuem programas de concessão mais consolidados fizemos uma análise mais detalhada, como são casos do Estado de São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Bahia e Mato Grosso. Os Estados de São Paulo e do Paraná são os estados que possuem as maiores quilometragens de rodovias concedidas e as maiores quilometragens de rodovias estaduais em concessão, além de serem os programas que cobram os valores mais elevados por quilômetro percorrido no Brasil. O Rio Grande do Sul tem a peculiaridade de ser o único estado a ter contratos de concessão vencidos e que não foram renovados, além de ser o único que criou uma empresa pública para o setor, a EGR. No Rio Grande do Sul também há duas modalidades de concessão que diferem do modelo mais adotado no país, são os pedágios comunitários e os sistemas de investimentos cruzados.

O Estado da Bahia apresenta juntamente com o Estado do Mato Grosso a peculiaridade de ter as concessões de rodovias realizadas por intermédio dos agentes privados. Houve movimento por parte dos agentes econômicos que possuem empresas no polo de Camaçari no sentido de viabilizar concessões das rodovias que permitem acesso ao polo. No Estado do Mato Grosso praticamente todas as concessões de rodovias estaduais foram realizadas por intermédio dos agentes do agronegócio, como são os casos das rodovias administradas por associações na região dos municípios de Lucas do Rio Verde,

Nova Mutum e Sorriso. A rodovia administrada pela concessionária Morro da Mesa que liga os municípios de Rondonópolis e Primavera do Leste também ocorreu devido a articulação entre agentes do agronegócio e políticos do estado.

Em suma, podemos concluir que existe uma diversidade de modelos de contratos, além de uma diversidade de rodovias que estão concedidas. Nos estados mais dinâmicos nos setores industrial e de serviços e que possuem regiões metropolitanas populosas ocorre uma espécie de “cercamento” dos acessos a essas regiões metropolitanas pelas concessionárias que administram essas infraestruturas. Este cerco é mais perceptível nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Curitiba. Na Bahia, esse “cercamento” ocorre no polo de Camaçari, já no Estado do Mato Grosso as áreas mais dinâmicas nas atividades do agronegócio são as que possuem rodovias concedidas.

CAPÍTULO 5:

*CONCESSÕES RODOVIÁRIAS: UM
CAMINHO ABERTO PARA ACUMULAÇÃO
RÁPIDA DE CAPITAIS*

As firmas hegemônicas, os bancos, tomam o lugar das instituições governamentais. Usurpam das assembleias eleitas um poder legislativo que não têm, impondo regras à totalidade dos cidadãos. Mediante essa invasão descabida, a vida social é ilegalmente regulada em função de interesses privatistas.

Milton Santos (2007, p. 35).

Este capítulo tem a intenção de demonstrar como a iniciativa privada se apropria da administração de serviços públicos, por meio de ações promovidas por governos neoliberais, com o objetivo de acumulação rápida de capitais. A rápida ascensão das empresas pertencentes a grandes grupos e conglomerados que atuam no segmento de infraestruturas é analisada. Também são feitas considerações sobre a relação entre Estado e concessões e o seu papel de fiscalizador do processo, uma vez que se trata de serviço de interesse público. Assim, é feita uma análise da trajetória das maiores empresas que atuam no Brasil no negócio das concessões de rodovias considerando seus crescimentos em administração de lotes, nos faturamentos e nas internacionalizações. É analisada a criação e a rápida ascensão de grupos e conglomerados nacionais que atuam nos setores de infraestruturas de transportes. A análise foi focada nos maiores grupos e conglomerados que atuam no segmento de infraestruturas de transportes e que se destacam no setor de concessões de rodovias. As principais empresas do setor de concessões no Brasil pertencem aos seguintes grupos e aos conglomerados: CCR, Invepar, Triunfo, Arteris e Ecorodovias, Odebrecht TransPort e AB Concessões S.A. O grupo Galvão iniciou atividades com administração de rodovias no ano de 2014, porém apesar de ser um conglomerado de grande porte (possui atuação em diversos outros segmentos, como energia, portos e setor financeiro) não será analisado pelo fato de ainda ter participação pequena em concessões de rodovias.

5.1 Concessões rodoviárias como novos caminhos para lucratividade

[...] a concessão de rodovias é um negócio excelente: no Ranking de ramos de atividades econômicas mais rentáveis realizado pela Austing Ratings, em 2007, o setor de concessão e administração de rodovias estava em primeiro lugar, à frente de setores como o de petróleo (4.º lugar) e o setor bancário (11.º lugar).

Gilmar Sossela (2012, p. 37).

O capitalismo tem como uma de suas principais características a competitividade. O que define as decisões são o poder e os interesses econômicos e políticos envolvidos. Não

há solidariedade entre os capitalistas que não seja visando retorno, exceto casos isolados de filantropia. Desta forma, com a ampliação do campo de atuação para os empresários por meio das privatizações de empresas públicas e de concessões de infraestruturas, houve diversos modelos de contratos entre o poder público e a iniciativa privada. Conforme já afirmamos há muitas diferenças entre as exigências nos contratos de concessões de rodovias no que se refere ao valor das tarifas cobradas dos usuários. Nesse sentido, o valor por quilômetro percorrido pode variar significativamente de uma concessão para outra no Brasil. É devido a isso que em algumas unidades da federação as concessões, apesar de cobrar pelo uso das rodovias, ainda permitem que os custos de transportes não sejam aumentados e podem, em alguns casos, até serem menores¹⁴⁶. Por outro lado, a relação entre Estado e empresários pode comprometer estes custos favorecendo a iniciativa privada, em detrimento da sociedade, como exemplo os contratos firmados entre o Estado de São Paulo e as concessionárias entre os anos de 1998 e 2000, é caracterizado por tarifas extremamente altas. Outro exemplo ocorreu no Rio Grande do Sul, nesses casos significaram até em recusa de instalação de unidades industriais em áreas servidas por essas rodovias devido ao encarecimento dos custos de circulação (SOSSELA, 2012).

Em um exemplo contrário, no Estado da Bahia as concessões foram firmadas sem que os valores das tarifas fossem abusivos, isso favoreceu os agentes econômicos que tiveram melhoradas suas condições de circulação sem que os custos fossem maiores que os benefícios. Nesse campo de atuação (a economia capitalista) em que se verifica a ausência de solidariedade entre os empresários, as próprias corporações que atuam no setor produtivo também atuam na exploração das rodovias via concessões, como exemplo a Odebrecht, que possui uma empresa especializada nesse tipo de negócio, a Odebrecht TransPort. Estes exemplos mostram que os estudos comparativos dos custos de transportes no Brasil se pautados em análises regionais tendem a trazer resultados mais próximos da realidade. Afirmções sobre consequências das concessões no Brasil podem apresentar resultados muito discrepantes dependendo da escala considerada na análise.

As concessões de rodovias, conforme já discutido, foi também um dos caminhos para investimento de capitais ociosos. Para outras empresas (ligadas ao setor produtivo) que utiliza de forma mais direta as infraestruturas de transportes significou a possibilidade de obter lucratividade por longo prazo com garantias de segurança (os contratos no Brasil

¹⁴⁶ Entre contratos de concessão do Estado de São Paulo e os federais há diferenças significativas no que se refere à TIR de lucro para as concessionárias, são 20% no primeiro caso e 9% no segundo.

possuem duração média de 30 anos). O perfil da maioria das empresas mais interessadas em concessões de rodovias é o de serem construtoras, como por exemplo, Andrade Gutierrez, Galvão, Triunfo, OAS, Odebrecht e Camargo Corrêa, além de muitas outras com menor participação nas concessões de rodovias, como exemplo, Encalso, Oriente Construções e Delta Construções. Ao analisar o contexto político-econômico desde o pós-guerra, Harvey (2013), compreende que passado o período de reconstrução dos países que tiveram grandes perdas com a guerra e com a crise do fordismo houve a concentração de capitais que necessitavam serem investidos. Porém, a classe trabalhadora e a orientação keynesiana que influenciou as realizações da política, principalmente na Europa, ao longo do período pós-guerra conhecido como dos “25 anos gloriosos” culminaram na década de 1970, com grande concentração de capitais, mas poucas perspectivas para reinvesti-los e certezas de geração de lucros, considerando a taxa de retorno mínima de 3%, conforme Harvey (2011) demonstra.

Para Harvey (2013) a virada neoliberal estava prestes a ocorrer devido a esse clima para os negócios da década de 1970. Assim,

A virada subsequente para a neoliberalização inclui **derrubar toda possível barreira ao desdobramento lucrativo do excedente**. Se a classe trabalhadora era forte o bastante para constituir uma barreira à lucratividade, então ela tinha de ser disciplinada, seus salários e benefícios reduzidos, eliminando-se inteiramente sua capacidade para exercer um esmagamento do lucro. Esse objetivo foi alcançado por meio da violência no Chile, pelas falências em Nova York, e politicamente, por Reagan e Thatcher em nome do combate à inflação. Como se tudo isso fosse suficiente, as corporações podiam resolver as coisas por conta própria e se transferir fisicamente para o estrangeiro, para qualquer lugar onde a mão de obra fosse mais barata e mais dócil. Mas, para isso acontecer, todas as barreiras ao comércio exterior precisariam ser derrubadas. As tarifas tinham de ser reduzidas, acordos comerciais antiprotecionistas criados e uma ordem internacional aberta que permitisse o fluxo relativamente livre do capital no mundo todo (grifo nosso, p. 30).

Com essas reflexões de Harvey (2013), as concessões podem ser compreendidas também como reduções das barreiras ao comércio exterior, uma vez que, no caso do Brasil, promovem vias de penetração para os mercados internos com qualidade de fluidez e de segurança. Assim, as concessões possuem diversas facetas: novos meios para lucratividade e redução das barreiras para a atuação das empresas e corporações.

Feitas todas as análises, comparações, descrições nesse texto pode-se afirmar que nas últimas três décadas foram sendo gestados e organizados os mecanismos de abertura de um novo campo de expropriação de recursos da sociedade, que culminou nos processos denominados de privatizações e de concessões. No caso das concessões de rodovias foi ao longo dos anos, no Brasil, se constituindo uma especialização das grupos e conglomerados do setor que tiveram seus capitais multiplicados em poucos anos. Junto a esse processo houve também a criação de negócios paralelos associados à utilização das infraestruturas. Para exemplificar podem-se citar os sistemas eletrônicos de cobrança, como é o caso dos sistemas Sem Parar¹⁴⁷, Via Fácil, Conect Car, Dbtrans e Move Mais. Não por acaso os principais grupos e conglomerados empresariais que possuem concessionárias também são acionistas dessas empresas de cobrança eletrônica. Essas formas de cobrança em praças de pedágio também passaram a ser utilizadas em diversos estacionamentos, como por exemplo, em shopping centers.

Há um desdobramento dos negócios associados às concessões. Essa cadeia de oportunidades de atuação dessas empresas do setor de infraestruturas e serviços de mobilidade tem como grande articulador e parceiro o Estado. Na verdade, o Estado prepara todo o “campo de atuação” oferecendo segurança e o que chamamos de base, uma vez que recupera todas as infraestruturas antes de oferecer nos leilões, ou caso não faça a recuperação, atua como a parte que entra com os recursos, via empréstimos do BNDES, mesmo depois de concedidas, ficando a cargo das concessionárias apenas a gestão. Para exemplificar, um trecho de um texto sobre as concessões retirado do domínio eletrônico da Logística Brasil (que é do governo federal) mostra a contrapartida do Estado em relação aos custos financeiros. De acordo com o trecho “o modelo de concessão prevê a execução de obras de duplicação que deverão ser concluídas durante os primeiros cinco anos de contrato. **Os bancos públicos brasileiros poderão financiar até 70% do investimento** a uma taxa de juros de até 2,0% a.a. mais a TJLP¹⁴⁸” (Grifo nosso) (LOGÍSTICA BRASIL, 2015).

¹⁴⁷ Sem Parar e Via Fácil são sistemas de pagamento eletrônico para usuários de rodovias concedidas e de estacionamentos conveniados. Com o dispositivo de identificação (TAG) instalado no veículo a cancela dos pedágios identificam a aproximação do veículo e assim o usuário não precisa parar nas cabines de cobrança. A cada 30 dias é enviada uma fatura para o usuário ou é realizado um débito na sua conta bancária. “Hoje, o sistema é utilizado por 3 milhões de clientes e está presente em 94% das rodovias pedagiadas do País e em aproximadamente 100 estacionamentos de sete Estados” (GRUPO CCR, 2014).

¹⁴⁸ Taxa de Juros de Longo Prazo.

A foto 10 mostra um exemplo de como mesmo após a infraestrutura estar concedida o Estado continua fazendo investimentos, trata-se de uma placa fixada às margens da rodovia Raposo Tavares no Estado de São Paulo que foi concedida em 2008 para a concessionária Cart, que pertence ao conglomerado Invepar. Na placa há o valor investido pelo Estado de São Paulo para a construção de um dispositivo, no valor de R\$ 2.128.055,36. Devido ao fato de o Estado realizar os investimentos e até 70% dos empréstimos, há pessoas que atribuem, de forma irônica, às concessionárias de rodovias a tarefa de “podadoras de gramas e mato” das margens das rodovias.

Foto 10: Placa às margens da rodovia Raposo Tavares (SP 270) com os valores investidos pelo Estado de São Paulo na implantação de um dispositivo.



Fonte: Nelio Rosa, 2014.

Conforme foi explicitado, o BNDES faz a captação dos recursos, seja via reembolsos, seja via FAT e FGTS e oferece às empresas concessionárias. O maior montante investido pelas concessionárias nas concessões é via BNDES, por fim, o papel destas empresas é o de gestão. As agências reguladoras (federal, na figura da ANTT ou estaduais) têm dificuldades para fiscalizar todas as concessões sob suas responsabilidades,

o que pode acarretar na não inversão do total de recursos tomados de empréstimo. A AGERGS apresentou suas dificuldades na CPI dos pedágios do Estado do Rio Grande do Sul como, por exemplo, o número de funcionários ser reduzido, o que torna muito complicada a fiscalização (SOSSELA, 2012). A ANTT reclamou na Comissão de Infraestrutura realizada no senado federal que necessita de mais funcionários para fiscalizar as concessões. Em 2013 foram concedidos mais de 4.000 quilômetros e a ANTT não tinha aumentado seu quadro de funcionários até a data do referido evento (PEDRUZZI e MELO, 2014). Já no Estado de São Paulo a CPI dos pedágios mostrou que a ARTESP tem muitas dificuldades para executar a fiscalização, para ficar com três exemplos; no primeiro, ao ser questionada se as concessionárias estavam executando obras nas rodovias vicinais que ficaram responsáveis (etapa das concessões de 2008) não apresentou documentação que comprovasse. No segundo, a ARTESP compromete um terço do seu orçamento com a contratação de auditorias particulares. No terceiro, passados 16 anos que iniciaram as primeiras concessões no estado, a ARTESP ainda não conseguiu implantar um sistema que faça a contagem dos fluxos de veículos nas praças de pedágio, ficando, assim, refém das informações repassadas pelas concessionárias¹⁴⁹. A Lei Federal 8.987/95 garante o acesso aos dados das concessões para fins de fiscalização, segundo seu artigo 30 “no exercício da fiscalização, o poder concedente terá acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária”. E no parágrafo único garante que,

A fiscalização do serviço será feita por intermédio de órgão técnico do poder concedente ou por entidade com ele conveniada, e, periodicamente, conforme previsto em norma regulamentar, por comissão composta de representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários (Lei Federal 8.987/95).

Aumentar as concessões requer que o Estado tenha capacidades de fiscalizá-las, ou seja, os gastos também aumentam, uma vez que é necessário ter pessoal próprio nas agências de fiscalização como é o caso da ANTT. As concessões quando apresentadas

¹⁴⁹ “Mesmo já tendo transcorrido 16 anos do início das privatizações das rodovias paulistas e o mundo registrado importantes avanços tecnológicos na área de informática, registro de imagens e monitoramento remoto, o sistema responsável por aferir com precisão o movimento de veículos, gerador de toda riqueza proporcionada pelos pedágios paulista, ainda é frágil e grande parte do processo está sob o controle e intervenção direta das Concessionárias, possibilitando fraudes” (MENTOR e BITTENCOURT, 2014, p. 68).

pelos neoliberais ofuscam o papel do Estado por trás do processo como o representante dos interesses da sociedade, assim caso as exigências às concessionárias tenham que ser cada vez menores, a viabilidade dessa alternativa se tornará inviável. É necessário considerar que os trechos que mais eram passíveis de concessão já foram concedidos. A concessão não é solução para os problemas de financiamento da construção e manutenção das infraestruturas de transportes rodoviários no Brasil, mas um paliativo. Isso decorre pelo fato de sua viabilidade para as áreas que já são dinâmicas, uma vez que o VDM é o principal elemento na negociação dos contratos de longo prazo. A questão que fica é, como o Estado resolverá o problema de financiamento da construção e manutenção das infraestruturas das rodovias que se localizam em áreas e regiões que não interessam a iniciativa privada? Quais as consequências das concessões para a redução das disparidades regionais?

5.2 Análise das condições das concessões no Brasil como negócio lucrativo e seguro

*Recente reportagem do jornal Zero Hora trouxe um paradoxo: enquanto imputava totalmente aos Governos Estaduais o “problema dos pedágios”, demonstrou de forma cabal o extremado **lucro das concessionárias: cerca de um bilhão de reais de lucro nos quinze anos de contrato.** E ainda dizem que são credores de cerca de R\$ 4 bilhões, conforme manifestado pelo Presidente da ABCR Egon Schunck Junior na Audiência Pública de Vacaria.*

Gilmar Sossela (2012, p. 64) (grifo nosso).

As concessões de rodovias podem ser compreendidas também como um negócio. No Brasil o negócio das concessões rodoviárias vem crescendo expressivamente desde 1996, ano em que ocorre definitivamente o início desta forma de administração do patrimônio público e de parte da infraestrutura rodoviária. Elaine Behring (2008), ao fazer uma análise do contexto de emergência do neoliberalismo também considera que houve uma degradação induzida de alguns serviços públicos que levaram a uma legitimação das

privatizações. Foi esse o caminho para a mercantilização e a transformação de políticas sociais em negócios (MANDEL, 1982 apud BEHRING, 2008)¹⁵⁰. No caso das concessões rodoviárias, para exemplificar, em 1996 o total de 19.563,940 veículos pagaram pedágio, em 1998 esse número sobe para 230.181,786, e em 2014 foram 1.630.736.449. Conforme se pode verificar na tabela 16 e no gráfico da figura 13.

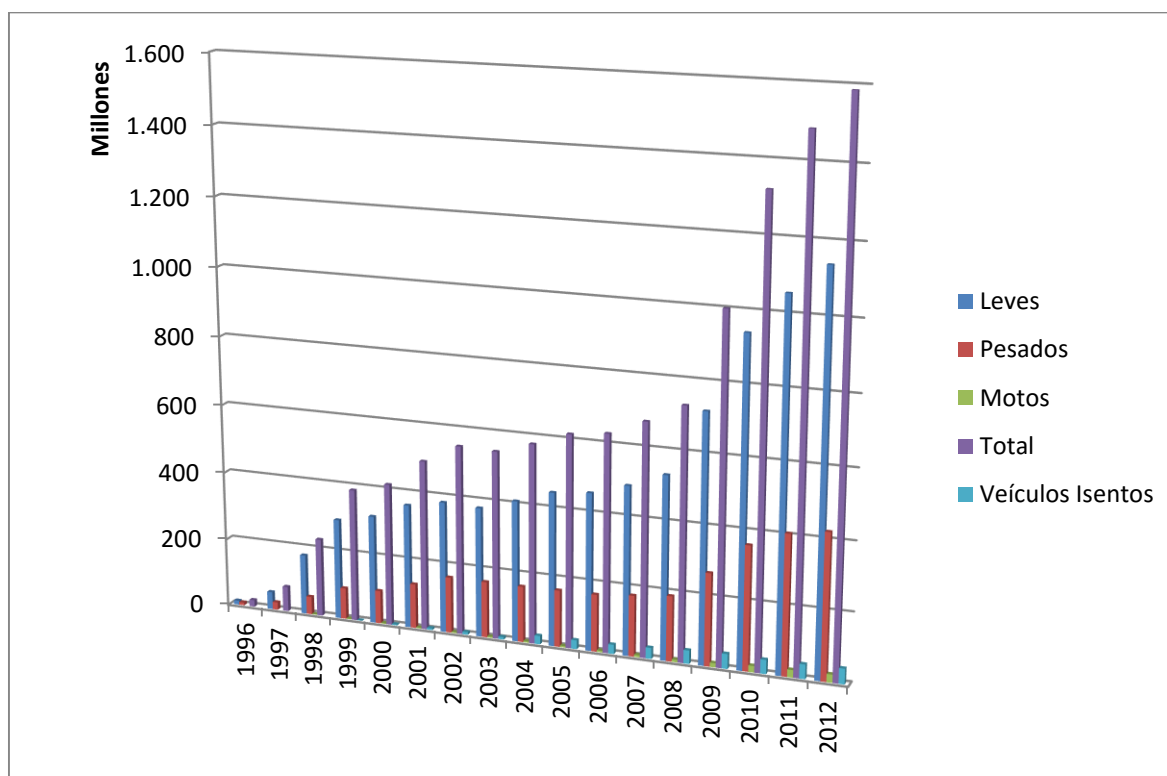
Tabela 16: Brasil: histórico de veículos pedagiados no período 1996-2014.

Ano	Veículos Pedagiados				Veículos Isentos	Tráfego Total
	Leves	Pesados	Motos	Total		
1996	11.546.487	8.017.453		19.563.940		19.563.940
1997	51.465.924	22.180.409		73.646.333		73.646.333
1998	176.763.121	52.161.128	1.179.563	230.103.812	337.828	230.441.640
1999	295.045.023	91.994.235	1.591.643	388.630.901	1.929.709	390.560.610
2000	312.200.904	100.331.215	1.523.616	414.055.735	4.280.386	418.336.121
2001	362.205.983	130.444.830	2.267.744	494.918.557	7.135.043	502.053.600
2002	382.767.602	162.297.837	2.930.774	547.996.213	9.277.372	557.273.585
2003	378.637.425	162.267.178	3.497.668	544.402.271	8.719.565	553.121.836
2004	410.544.909	163.897.772	3.905.319	578.348.000	24.537.991	602.885.991
2005	447.156.820	166.112.752	4.221.668	617.491.240	25.944.588	643.435.828
2006	457.747.398	167.331.506	4.908.165	629.987.069	27.194.697	657.181.766
2007	490.335.982	177.844.298	6.223.002	674.403.282	32.258.268	706.661.550
2008	531.359.679	189.597.396	7.448.297	728.405.372	39.142.155	767.547.527
2009	719.115.719	269.687.778	12.167.213	1.000.970.710	43.517.116	1.044.487.826
2010	941.433.670	361.790.549	18.935.176	1.322.159.395	41.163.752	1.363.323.147
2011	1.054.881.157	406.764.249	21.920.772	1.483.566.178	42.558.206	1.526.124.384
2012	1.137.946.073	424.019.431	23.932.745	1.585.898.249	45.239.922	1.631.138.171
2013	1.171.758.353	430.427.191	23.348.577	1.625.534.121	45.932.253	1.671.466.374
2014	1.190.211.248	416.906.626	23.618.575	1.630.736.449	45.618.582	1.676.355.031

Fonte: ABCR, 2015.

¹⁵⁰ As concessões de rodovias também podem ser compreendidas como uma forma de garantir por prazos longos, determinados trechos que interessam mais à iniciativa privada. Os prazos longos, que giram em torno de 20 a 30 anos, são uma forma de tirar a desconfiança em governos que poderiam administrar mal essas rodovias. O Estado nesse caso “[...] não prescinde de seu pressuposto geral [...] que lhe assegura as condições de produção e reprodução. Hoje, cumprir com esse papel é facilitar o fluxo global de mercadorias e dinheiro, por meio, como já foi sinalizado, da desregulamentação de direitos sociais, de garantias fiscais ao capital, da ‘vista grossa’ para a fuga fiscal, da política de privatização, dentre inúmeras possibilidades que pragmaticamente viabilizem a realização dos superlucros e da acumulação” (BEHRING, 2008, p. 64).

Figura 13: Brasil: histórico de veículos que pagaram pedágio e dos isentos no período 1996-2012.



Fonte: ABCR, 2013.

As rodovias com os maiores VDM do Estado de São Paulo estão concedidas. A tabela 17 mostra as estatísticas da rodovia Anhanguera (SP 330) e a tabela 18 mostra as estatísticas para a rodovia dos Bandeirantes (SP 348) para fins exemplificativos.

Tabela 17: Rodovia Anhanguera – tráfego de veículos, 2012 – 2014.

Posto de coleta							VDM 2012			VDM 2013			VDM 2014		
Posto	Concessionária	Rodovia	Denominação	Km	Praça de Pedágio	Sentido	Passeio	Comercial	Total	Passeio	Comercial	Total	Passeio	Comercial	Total
532	AutoBan	SP 330	Rodovia Anhanguera	26,5	Perus	Norte	16.833	5.986	22.819	17.875	5.746	23.621	17.705	5.415	23.120
532	AutoBan	SP 330	Rodovia Anhanguera	26,5	Perus	Sul	15.974	6.025	21.999	19.280	6.463	25.743	19.684	6.300	25.984
541	AutoBan	SP 330	Rodovia Anhanguera	81	Valinhos	Sul	17.333	4.597	21.930	18.226	4.458	22.684	18.891	4.156	23.047
544	AutoBan	SP 330	Rodovia Anhanguera	82	Valinhos	Norte	17.232	4.985	22.217	18.169	4.834	23.003	18.933	4.504	23.437

305	AutoBan	SP 330	Rodovia Anhanguera	118	Nova Odessa	Norte	21.592	10.109	31.701	22.329	10.312	32.641	23.423	9.548	32.971
305	AutoBan	SP 330	Rodovia Anhanguera	118	Nova Odessa	Sul	21.451	9.789	31.240	22.285	10.222	32.507	23.503	9.549	33.052
431	AutoBan	SP 330	Rodovia Anhanguera	152	Limeira	Norte	10.037	8.101	18.138	11.181	8.545	19.726	11.638	7.885	19.523
431	AutoBan	SP 330	Rodovia Anhanguera	152	Limeira	Sul	9.562	7.861	17.423	10.519	8.338	18.857	10.995	7.722	18.717
308	Intervias	SP 330	Rodovia Anhanguera	181,76	Leme	Norte	8.248	5.060	13.308	9.197	5.614	14.811	9.465	5.076	14.541
308	Intervias	SP 330	Rodovia Anhanguera	181,76	Leme	Sul	8.120	5.039	13.159	9.034	5.601	14.635	9.439	5.077	14.516
310	Intervias	SP 330	Rodovia Anhanguera	215	Pirassununga	Norte	5.841	4.183	10.024	6.695	4.777	11.472	7.019	4.293	11.312
310	Intervias	SP 330	Rodovia Anhanguera	215	Pirassununga	Sul	5.732	4.111	9.843	6.560	4.657	11.217	6.885	4.188	11.073
312	Autovias	SP 330	Rodovia Anhanguera	253	Sta Rita do Passa Quatro (SIG)	Norte	5.007	4.063	9.070	5.752	4.389	10.141	5.934	3.931	9.865
312	Autovias	SP 330	Rodovia Anhanguera	253	Sta Rita do Passa Quatro (SIG)	Sul	4.966	3.994	8.960	5.606	4.280	9.886	5.647	3.818	9.465
432	Autovias	SP 330	Rodovia Anhanguera	281	São Simão (SIG)	Norte	5.871	3.440	9.311	6.694	3.677	10.371	6.929	3.304	10.233
432	Autovias	SP 330	Rodovia Anhanguera	281	São Simão (SIG)	Sul	5.849	3.282	9.131	6.670	3.442	10.112	6.896	3.113	10.009
314	Vianorte	SP 330	Rodovia Anhanguera	350,2	Sales de Oliveira	Norte	4.204	2.573	6.777	4.774	2.956	7.730	4.879	2.755	7.634
314	Vianorte	SP 330	Rodovia Anhanguera	350,2	Sales de Oliveira	Sul	4.124	2.390	6.514	4.741	2.766	7.507	4.846	2.566	7.412
317	Vianorte	SP 330	Rodovia Anhanguera	405	Ituverava	Norte	2.571	2.396	4.967	3.077	2.708	5.785	3.161	2.493	5.654
317	Vianorte	SP 330	Rodovia Anhanguera	405	Ituverava	Sul	2.514	2.161	4.675	3.076	2.457	5.533	3.145	2.283	5.428
Total									293.206			317.982			316.993

Fonte: ARTESP, 2015.

Tabela 18: Rodovia dos Bandeirantes – tráfego de veículos, 2012 – 2014.

Posto de coleta							VDM 2012			VDM 2013			VDM 2014		
Posto	Concessionária	Rodovia	Denominação	Km	Praça de Pedágio	Sentido	Passeio	Comercial	Total	Passeio	Comercial	Total	Passeio	Comercial	Total
843	AutoBan	SP 348	Rodovia dos Bandeirantes	36,2	Caieiras (sensor km 32)	Norte	45.381	11.945	57.326	49.608	13.386	62.994	50.745	11.859	62.604
843	AutoBan	SP 348	Rodovia dos Bandeirantes	36,2	Caieiras (pedágio)	Sul	46.531	12.467	58.998	51.345	12.176	63.521	51.310	11.843	63.153
844	AutoBan	SP 348	Rodovia dos Bandeirantes	39,05	Campo Limpo (pedágio)	Norte	45.538	11.946	57.484	48.625	13.499	62.124	52.193	11.901	64.094
844	AutoBan	SP 348	Rodovia dos Bandeirantes	39,05	Campo Limpo (sensor km 32)	Sul	45.790	13.164	58.954	51.345	12.176	63.521	48.420	12.351	60.771
558	AutoBan	SP 348	Rodovia dos Bandeirantes	77,43	Itupeva	Norte	25.348	8.931	34.279	27.621	9.997	37.618	28.397	8.772	37.169
558	AutoBan	SP 348	Rodovia dos Bandeirantes	77,43	Itupeva	Sul	25.489	9.312	34.801	27.691	10.480	38.171	28.998	9.219	38.217
564	AutoBan	SP 348	Rodovia dos Bandeirantes	115,5	Sumaré	Norte	10.663	2.229	12.892	12.391	2.937	15.328	12.622	2.429	15.051
564	AutoBan	SP 348	Rodovia dos Bandeirantes	115,5	Sumaré	Sul	10.884	2.373	13.257	12.673	3.090	15.763	12.976	2.598	15.574
566	AutoBan	SP 348	Rodovia dos Bandeirantes	159,55	Limeira	Norte	6.948	1.988	8.936	8.167	2.584	10.751	8.500	2.256	10.756
566	AutoBan	SP 348	Rodovia dos Bandeirantes	159,55	Limeira	Sul	6.998	2.026	9.024	8.107	2.650	10.757	8.510	2.305	10.815
Total									345.951			380.548			378.204

Fonte: ARTESP, 2015.

As privatizações e concessões também podem ser entendidas por se configurarem como um negócio, uma vez que a iniciativa privada se interessa pelos contratos em razão

das garantias e do lucro¹⁵¹. Há algumas diferenças entre o negócio das concessões no Brasil em relação a outros países como a França. Na França há uma lei (Lei n. 89-465 de 10 de julho de 1989, art. 10) que estabelece que a participação estrangeira nas privatizações não deve ultrapassar 20% (DERANI, 2002). No Brasil a lei equipara pessoas estrangeiras aos cidadãos de nacionalidade brasileira e resguarda as leis supervenientes ou a “manifestação expressa do poder executivo” a possibilidade de restrição no artigo 12. Porém, isso de

[...] fato jamais ocorreu de modo efetivo. Inclusive, no que tange as instituições financeiras, não há qualquer limitação da participação do capital estrangeiro, que hoje já representa mais de 43% do capital das instituições financeiras no Brasil. Sem considerar outros efeitos nefastos, esta internacionalização do patrimônio público provoca recordes de remessa de lucro, que não conta com nenhuma limitação (DERANI, 2002, p. 131).

A segunda etapa de concessões do Estado de São Paulo e a Segunda Etapa das Concessões de Rodovias Federais tiveram como vencedoras dos contratos em sua maioria empresas estrangeiras, aumentando a participação do capital internacional no negócio das concessões rodoviárias. Conglomerados como a Arteris de capital espanhol foi uma das que ampliaram os trechos rodoviários sob sua administração.

No Estado de São Paulo a OHL possuía as seguintes concessionárias: Autovias, Centrovias, Intervias e Vianorte (administram ao total 1.146,056 quilômetros). Em relação às concessões federais controla as seguintes concessionárias: Autopistas Litoral Sul (abrangendo trechos nos Estados do Paraná e de Santa Catarina), Auto Pistas Planalto Sul (abrangendo trechos nos Estados do Paraná e de Santa Catarina), Autopista Fluminense (Trecho localizado no Estado do Rio de Janeiro), Autopista Fernão Dias (abrangendo trechos nos Estados de São Paulo e de Minas Gerais) e Autopista Régis Bittencourt (abrangendo trechos nos Estados de São Paulo e do Paraná) (OHL, 2013). Essa tendência de participação estrangeira perdeu força com os contratos de concessões federais do governo Dilma Rousseff, a maioria dos lotes teve como vencedoras empresas pertencentes a grupos e conglomerados nacionais, como são os casos da Triunfo, Odebrecht Transport e CCR.

¹⁵¹ Para exemplificar, nos contratos da PECR no Rio Grande do Sul a taxa de lucratividade para as concessionárias foi definida entre 25% e 28% (SOSSELA, 2012).

Outra empresa que foi ganhadora de várias licitações é a CCR, porém essa é de capital nacional. Ao todo administra 3.284 quilômetros nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná e Mato Grosso do Sul.

Esses dois exemplos mostram que a concessão rodoviária é um negócio atraente para as empresas, grupos e conglomerados que buscavam opções para investir seus capitais com possibilidades de retorno positivo e com segurança contra perdas. Além disso, por meio das concessões outros negócios surgem como é o caso dos sistemas de pagamento de pedágios e estacionamentos Sem Parar e Via Fácil. No Brasil as concessões é um negócio muito seguro pelo fato de ser o modal de transporte mais utilizado para o transporte de cargas e quase o único para o transporte de passageiros, salvo pouquíssimas exceções de transporte em trilhos entre cidades de algumas regiões metropolitanas (como exemplo na Região Metropolitana de São Paulo) e poucas exceções de uso de hidrovias e cabotagem. Desta forma, mesmo em períodos de crise e recessão, pelo fato de também não ter a obrigação de rotas alternativas para as concedidas, o VDM nas rodovias concedidas não sofre redução significativa. Ao contrário ocorre na Espanha e em Portugal, uma vez que com a crise aprofundada a partir de 2007 houve redução drástica do VDM em algumas rodovias.

Serviços públicos, pelo seu princípio não devem ser transformados em negócios, pois conforme afirma Derani (2002),

De um modo geral, os objetivos que caracterizam o serviço público em sentido estrito são: **continuidade** do serviço efetivo no tempo, **universalidade** geográfica da prestação (atender a todos em qualquer parte da sociedade); **equidade** no tratamento dos usuários, compatível com as imposições financeiras, econômicas e sociais (p. 67).

Assim, pode se observar que os objetivos do serviço público e os da iniciativa privada não são convergentes para empreendimentos que atendam de modo uniforme todo o território. Apenas determinadas fatias de serviço público interessam ao mercado. As privatizações, concessões e Parcerias Público Privadas (PPP) geralmente administram serviços que são taxados de serem oferecidos de uma forma descompromissada pelo Estado em relação à qualidade do serviço de interesse público prestado para a população e, se por um lado livra o Estado de oferecer tal serviço, por outro lado, não o livra de

fiscalizá-lo¹⁵², embora sendo autarquias, as agências reguladoras são extensões do Estado. Esta desconfiança reside na tendência a considerar que o serviço de interesse público é prestado com maior qualidade nos setores privatizados ou concedidos, no entanto, isso pode ocorrer também de forma inversa. No Estado do Mato Grosso a concessionária Morro da Mesa foi acionada mais de uma vez na justiça pela Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON - MT) acusada de oferecer serviços aquém dos previstos em contrato.

No caso de concessões de rodovias no Brasil, as com administração privada apresentam melhores condições de uso e de serviços aos usuários, conforme resultado de pesquisa realizada pela Confederação Nacional de Transporte (CNT, 2012, 2014), porém há razões históricas que explicam esse fato. No Estado de São Paulo os melhores trechos rodoviários com existência de pista dupla e significativo VDM foram recuperados e depois concedidos. Desta forma, a iniciativa privada desde que passaram a administrar esses trechos (classificados como os melhores do país) tem apenas conservado a qualidade das rodovias (pavimento e sinalização) e realizado intervenções como construção de passarelas, viadutos e retornos. Devido as seguintes razões que os melhores trechos rodoviários do país são concedidos; investimentos feitos por sucessivos governos do Estado de São Paulo na construção e manutenção dessas rodovias, que foram iniciados desde a década de 1970 e continuaram nos planos dos governos das décadas de 1980 e 1990 (NEGRI, 1996). Em suma, não se trata de mérito somente da iniciativa privada, mas de investimentos do Estado ao longo de mais de três décadas.

No caso de outros tipos de serviços de interesse público privados como os de telecomunicações, é possível afirmar que, principalmente, em relação a telefonia móvel no Brasil os serviços prestados pelas empresas privadas deixam a desejar no que se refere a qualidade. Como exemplo pode-se citar um fato ocorrido em 2012 no qual três das quatro principais operadoras foram proibidas pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) de vender novas linhas de celular em vários estados em razão das péssimas condições de uso das linhas já existentes.

Em relação à fiscalização de serviços públicos que foram privatizados ou concedidos no caso do setor de transportes pode-se afirmar que, conforme Araújo (2005),

¹⁵² É válido deixar registrado que para alguns setores privatizados ou concedidos no Brasil primeiro houve a privatização e posteriormente a criação de agências reguladoras ou fiscalizadoras (ARAÚJO, 2005). Assim, é possível perceber que essas iniciativas foram feitas às pressas e sem que o Estado brasileiro tivesse conhecimento de como implementar e seguir com essas novas formas de governabilidade.

[...] centraram-se na privatização de serviços e em sua liberalização, sem a criação de uma agência reguladora até 2001. Até hoje existem departamentos compartimentalizados do Ministério dos Transportes que acompanham administrativamente os segmentos sob sua responsabilidade. Essa estrutura de regulação, criada num período em que os agentes de transporte eram em sua maioria subordinados ao governo, parece inadequada e frágil para as necessidades da nova estrutura do setor de transportes. Qualificá-la de ‘medieval’ não seria muito exagerado, e a nova estrutura reguladora é mais virtual que real” (ARAÚJO, 2005, p. 155).

Araújo (2005) finaliza dizendo que, embora tenham sido criados vários órgãos de regulação, eles não parecem muito atuantes.

Os serviços de infraestrutura têm sido classicamente considerados parte vital de um processo de desenvolvimento, e o acesso a eles como essencial para o pleno exercício da cidadania. Não existe qualquer razão para rever estes conceitos. Por outro lado assegurar o acesso universal num contexto competitivo é um problema cuja solução difere radicalmente das soluções tradicionalmente adotadas sob monopólio integrado e regulado, baseadas em subsídios cruzados (p. 164).

Já em relação à regulação no Brasil, Araújo (2005) afirma que, há dois pesados ônus: passivo herdado e falta de experiência.

O primeiro é a herança de contratos *ad hoc*, feitos na ausência de regras e com cláusulas nitidamente prejudiciais do ponto de vista da economia e da sociedade. Um bom exemplo dessas cláusulas são os indicadores utilizados nos contratos (IGP-M e IGP-DI), cuja composição é questionável e cuja ligação com os custos setoriais, ou com a inflação medida pelo deflator do PIB, é tênue (GUIMARÃES, 2003, apud ARAÚJO, 2005, p. 164).

Entretanto, o projeto de regulamentação das agências reguladoras colocado em discussão pelo governo é um passo inequívoco na direção certa. Mas, um dos dispositivos do projeto pode comprometer todos os seus aspectos positivos. Trata-se de transformar as agências em órgãos do executivo, com contratos de gestão e de subordinação a ministérios. O pior é que o projeto revela “[...] incompreensão das necessidades reais de regras e diretrizes gerais, as quais são muito mais importantes, para seu controle sua transparência e

sua eficácia do que contratos de gestão e subordinação a ministérios” (ARAÚJO, 2005, p. 165)¹⁵³.

Para o bom funcionamento as agências reguladoras devem ter controlador externo, no Brasil o TCU é o mais apropriado, e tem desempenhado um papel ativo. Araújo (2005) afirma que “[...] a atuação do TCU representa a melhor esperança de desenvolver competência nas agências reguladoras em todos os níveis” (ARAÚJO, 2005, p. 166).

5.3 Análise dos grandes grupos e conglomerados do setor de concessões de rodovias que atuam no Brasil

Há dois grandes grupos e cinco conglomerados que atuam no setor das concessões no Brasil, os quais são: Arteris, CCR Concessões, Invepar, Odebrecht TransPort, EcoRodovias, Triunfo e AB Concessões S.A. Alguns desses grupos possuem capital aberto na BMF/Bovespa (Arteris, CCR, EcoRodovias, Invepar e Triunfo) o que mostra que esse negócio é bastante atraente ao grande capital. A AB Concessões S.A. afirmou que pretender abrir seu capital em 2016. Outra evidência do sucesso dessa modalidade de negócio é o rápido crescimento destes grupos e conglomerados em prazos relativamente curtos, que giram em torno de 5 a 18 anos. Faremos uma análise de cada um destes grupos e conglomerados considerando a participação no setor de concessões de rodovias no Brasil e no exterior, a composição acionária e os balanços financeiros trimestrais de 2015. É necessário fazer uma ressalva devido a um fato isolado ocorrido em 2015 que foi a entrada em vigor da Lei dos Caminhoneiros (vigente desde abril de 2015)¹⁵⁴ que proíbe a cobrança de pedágio dos eixos suspensos dos caminhões, a queda da receita dos dois grandes grupos e dos cinco conglomerados foi de em torno de 5%, no entanto com os reajustes nos valores das taxas de pedágio autorizados nas concessões federais e estaduais essa perda por parte das concessionárias foi revertida, inclusive algumas já registram aumento nas receitas com pedágio, como é o caso da Arteris que registrou aumento de 1,1% no segundo trimestre de 2015.

As tabelas 19 e 20 mostram os acionistas das concessionárias de rodovias no Brasil. A análise das tabelas evidencia que uma minoria das concessionárias tem controladores

¹⁵³ Para mais esclarecimentos sobre como funciona as agências reguladoras ver Gonze (2014) capítulo 3.

¹⁵⁴ Lei 13.103/2015 é conhecida como a lei dos caminhoneiros, mas só está vigente nas rodovias federais, nas rodovias estaduais dos Estados de São Paulo e do Paraná a cobrança dos eixos suspensos continua ocorrendo.

independentes, ou seja, esse é um setor que tende a concentrar capital nas mãos de corporações e grandes grupos. A participação estrangeira, como mencionado, estagnou com o fortalecimento de grandes grupos e conglomerados nacionais que inclusive expandiram suas atividades em alguns países da América Latina, como é o caso da Invepar e da CCR. Há também a participação de grupos estrangeiros em empresas com maioria de controladores brasileiros entre os acionistas.

Tabela 19: Grupos e conglomerados controladores de concessionárias de rodovias no Brasil – 2015.

Grupos e conglomerados controladores	Part. %	Concessionárias	Prog.	UF	Ext. Km.	Rodovias
AB Concessões	100%	Colinas	SP	SP	307	SP 075/127; 280; 300; SP 102/300
AB Concessões	100%	Nascentes das Geraís	MG	MG	371	MG 050; BR 491; BR 265
AB Concessões	50%	Rodovias do Tietê	SP	SP	406	SP 300; SP 113; SP 101; SP 209; SP 308
Ascendi	50%					
AB Concessões	100%	Triângulo do Sol	SP	SP	442	SP 310; SP 326; SP 333
		Total Km			1.526	
Arteris	100%	Autopista Fernão Dias	Fed.	MG/SP	562	BR 381
	100%	Autopista Fluminense	Fed.	RJ	320	BR 101
	100%	Autopista Litoral Sul	Fed.	PR/SC	382	BR 116; BR 376; BR 101/SC
	100%	Autopista Planalto Sul	Fed.	PR/SC	413	BR 116
	100%	Autopista Régis Bittencourt	Fed.		402	BR 116
	100%	Autovias	SP	SP	317	SP 255; 318; 330; 334; 345
	100%	Centrovias	SP	SP	218	SP 310; SP 225
	100%	Intervias	SP	SP	376	SP 147; 191; 215; 330; 352; SP 157; 340; 165; 330
	100%	Vianorte	SP	SP	262	SP 330; SP 322; SP 328; SP 325
		Total Km			3.252	
CCR	100%	Nova Dutra	Fed.	RJ/SP	402	BR 116/SP/RJ
	100%	Ponte	Fed.	RJ	23	BR 101
	100%	Autoban	SP	SP	317	SP 348; SP 330; 300; SP 132; 330
	100%	SPVias	SP	SP	519	SP 280; 255; 127; 270; 258
	100%	Via Oeste	SP	SP	169	SP 280; 270; 075; 091
	100%	Via Lagos	RJ	RJ	57	RJ 124
	100%	MS Via	Fed.	MS	847	BR 163/MS Div. MS/MT até Div. MS/PR
CCR	85,92%	Rodonorte	PR	PR	568	BR 277; BR 376; BR 373; PR 151; PR 090
J. Malucelli	6%					
Cepar - Cesbe	8,08%					
CCR	95%	Rodoanel Oeste	SP	SP	30	SP 021

Grupos e conglomerados controladores	Part. %	Concessionárias	Prog.	UF	Ext. Km.	Rodovias
Encalso	5%					
		Total Km			2.932	
ECORODOVIAS	90%	Ecosul	Fed.	RS	457	BR 116; RS; BR 392
Grant Concessões Partic.	10%					
ECORODOVIAS	100%	Ecovias	SP		177	SP 150; 160; 041; 059; 055; 248; 055
	100%	Ecopistas	SP		135	SP 070; 019; 099; SP 179; 060; 035; 056
	100%	Ecovia	PR		175	BR 277; PR 508; 407; 804; 408; 411
	100%	Ecocataratas	PR		459	BR 277; PR 874; 590; 180; 474
ECORODOVIAS	58%	Eco 101	Fed.	ES	476	BR 101; ES
Grant Concessões Partic.	14,50%					
Centauros Participações	27,50%					
		Total Km			1.879	
INVEPAR	100%	CART	SP	SP	444	SP 225; SP 327; SP 270
INVEPAR	100%	LAMSA	RJ	RJ	17	Linha Amarela
INVEPAR	91,5%	CLN	RJ	BA	217	BA 099
Odebrecht Transport	8,50%					
INVEPAR	29,91%	CRT	Fed.	RJ	143	BR 116 RJ
Carioca Christian Nielsen	21,35%					
Queiroz Galvão	21,35%					
Strata	16,62%					
Diversos	15,77%					
		Total Km			821	
Odebrecht Transport	100%	Rota das Bandeiras	SP	SP	297	SP 063; 065; 083; 332; 360; SP 122; 065; 067; 360; 114; 332
Odebrecht Transport	75%	Rota dos Coqueiros	PE	PE	7	PE 024
Cornélio Brennand	25%					
Odebrecht Transport	100%	Rota do Oeste	Fed.	MT	851	BR 163
Odebrecht Transport	70%	Rota das Fronteiras	PR - PPP	PR	220	PR 323 Maringá a Francisco Alves
Goetze Engenharia Ltda.	10%					
America Empreendimentos	10%					
Tucumann Eng. e Empreendimentos	10%					
		Total Km			1.375	
Grupos e conglomerados controladores	Part. %	Concessionárias	Prog.	UF	Ext. Km.	Rodovias
TRIUNFO	100%	Concepa	Fed.	RS	121	BR 290; RS; BR 116 RS
TRIUNFO	100%	Econorte	PR	PR	344	BR 369; 153; PR 323; 445; 090
TRIUNFO	100%	Transbrasiliana	Fed.	SP	322	BR 153 SP
TRIUNFO	100%	Concebra	Fed.	DF/GO/MG	1.176	BR 153/ BR 060/ BR 262 DF;GO; MG

Grupos e conglomerados controladores	Part. %	Concessionárias	Prog.	UF	Ext. Km.	Rodovias
TRIUNFO	62,50%	Concer	Fed.	RJ/MG	180	BR 040
Construcap	18%					
CM SAA	10,5%					
CCI Concessões	9%					
		Total km			2.143	
Odebrecht Transport	50%	Rota do Atlântico	PE	PE	44	Complexo Viário e Logístico de Suape
Invepar	50%					
Odebrecht Transport	50%	Bahia Norte	BA	BA	121	BR 093; 512; 521; 524; 526; 535
Invepar	50%					
CCR	33,30%	Via Rio	RJ	RJ	13	Transolímpica: via expressa da Barra da Tijuca até Deodoro
Odebrecht Transport	33,40%					
Invepar	33,30%					
Encalco	60%	Renovias	SP	SP	346	SP 340; 342; 344; 350; 215
Renovias	40%					
		Total km			524	

Fonte: ABCR, 2015.

Tabela 20: Grupos e conglomerados controladores independentes de concessionárias de rodovias no Brasil – 2015.

Independentes	Part. %	Concessionárias	Pro g.	UF	Ext. Km.	Rodovias
BR Vias	100%	Via Rondon	SP	SP	413	SP 300
Cartelloni; America Grin; Codinex		Caminhos do Paraná	PR	PR	406	BR 277; BR 373; 476; PR 427; 438
Colimex; Tervap; ES 060; CC Vitória		Rodosol	ES	ES	68	ES 060
ACIONA	100%	Rodovia do Aço	Fed.	RJ	200	BR 393 RJ
Delta Construções	50%	Rota 116	RJ	RJ	140	RJ 104; RJ 116
Oriente Construções	50%					
Torc Terraplanagem	50%	TEBE	SP	SP	156	SP 323; SP 326; SP 351
Emp. Constr. Brasil	50%					
Isolux Corsan	50%	Via Bahia	BA	BA	681	BR 324; BR 116; BA 526; 528
Encalco	23%					
Infravix Partic.	22%					
Carioca; Queiroz Galvão; Strata; Cowan		Viapar	PR	PR	547	BR 369; 376; PR 444; 317
Estrutural; Kamilos; Ellenco; Greca		MGO Rodovias	Fed.	MG/G O	437	BR 050 GO/MG
Contern	74%	SP Mar	SP	SP	99	SP 021; SPA 086; 021
Cibe	26%					
		Total km			3.143	

Fonte: ABCR, 2015.

A seguir analisaremos os cinco maiores conglomerados e os dois grupos que atuam em concessões de rodovias no Brasil. A tabela 21 mostra o total de quilômetros de rodovias administrados por cada grupo.

Tabela 21: Grupos e conglomerados que atuam em concessões de rodovias no Brasil.

Grupo	Quilometragem de rodovias administradas	Ano de fundação
AB Concessões S.A.	1.500	2012
Arteris	3.250	1997
CCR Concessões	3.284	1998
Ecorodovias	1.792	1997
Invepar	821	2000
Odebrecht Transport	1.405,50	2010
Triunfo	2.139,50	1999
Total	14.192	

Fonte: AB Concessões, Arteris, CCR, EcoRodovias, Invepar, Odebrecht TransPort e Triunfo, 2015.

5.3.1 Arteris

Para entender a organização da Arteris antes é necessário compreender a atuação da OHL no Brasil. A OHL é uma empresa com sede em Madri na Espanha e atua principalmente em projetos de Parcerias Público Privada (PPP) de infraestruturas de transportes tais como: rodovias, ferrovias, portos e aeroportos. A OHL foi beneficiada pela entrada da Espanha na União Europeia, uma vez que houve maior facilidade para realizar negócios e iniciá-los principalmente em países que foram ex-colônias da Espanha e também no Brasil.

Conforme denominação, feita pela própria OHL, a experiência adquirida com investimentos e operadores de infraestruturas de transportes tornou possível uma nova linha de negócio *Operación y Mantenimiento de infraestructuras, que ofrece a inversores privados y administraciones públicas servicios integrales:*

- *Consultoría, supervisión y coordinación o gestión integral de las infraestructuras en todas las fases del contrato.*

- *Transferencia de tecnología y sistemas propios que garantizan el control de las operaciones y la gestión de los riesgos contractuales de forma óptima* (OHL, 2014).

Desde o ano de 2012 todas as concessionárias da OHL no Brasil passaram para o controle da Arteris que por sua vez possui capital aberto no Novo Mercado da Bovespa e suas ações são divididas em 51% para a Abertis Infraestruturas S.A. e 49% pela *Brooksfild Motorways Holdings SRL*. Atualmente a Abertis administra em torno de 3.200 quilômetros de rodovias no Brasil.

A Abertis também possui sede na Espanha. Ao todo são doze as concessionárias do grupo Abertis na América Latina sendo nove concessionárias no Brasil e três no Chile, no mundo controlam em torno de 7.000 quilômetros de rodovias. Em 2014 a Abertis possuía negócios nos seguintes países: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Espanha, Estados Unidos, França, Irlanda, Itália, Porto Rico e Reino Unido. Ao total controla 28 concessionárias no mundo, no Brasil o nome fantasia do grupo é Arteris e controla as concessionárias constantes no quadro 18.

Quadro 18: Concessionárias em operação pertencentes ao grupo Arteris – 2016.

Concessionária	Unidade da federação	Ano de início da cobrança
Autovias	SP	1998
Centrovias	SP	1998
Intervias	SP	2000
Vianorte	SP	1998
Fernão Dias	SP/MG	2008
Fluminense	RJ	2009
Litoral Sul	PR/SC	2009
Planalto Sul	PR/SC	2008
Régis Bittencourt	SP/PR	2008

Fonte: ABCR, 2016.

A Abertis foi criada em 2003 como administradora de infraestruturas e entre 2008 e 2013 adquiriu 57,7% da Hispasat o que levou a empresa a ser a primeira acionista de operadores de satélites da Espanha. No ano de 2012 adquiriu o consórcio Metropistas em Porto Rico que opera as rodovias PR-22 e PR-5. Em 2013 integraram à sua administração as rodovias operadas pela OHL no Brasil e no Chile (ABERTIS, 2014).

A Arteris em meados de 2015 possuía 344.444 ações ordinárias. O ativo total em junho de 2015 foi de R\$ 4.381,760 e em 31 de dezembro de 2014 era de R\$ 3.987,530,

apresentou, portanto, crescimento de 9,88% em seis meses. O balanço financeiro da Arteris dos dois primeiros trimestres de 2015 foi de lucro líquido de R\$ 112,481 milhões de reais, deste valor R\$ 58,183 foi referente ao segundo trimestre. O acumulado do primeiro semestre de 2014 foi de R\$ 188,081 milhões de reais. Uma diferença de R\$ 75,6 milhões a menos¹⁵⁵. No entanto, o resultado do segundo trimestre de 2015 referente a receita obtida com pedágio *Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization* (EBTIDA)¹⁵⁶, o lucro líquido, foi de 319,159 milhões de reais, se comparada com o mesmo período de 2014 teve um aumento de 6,6%. Já na demonstração das mudanças do patrimônio líquido (DMPL) o resultado em 30 de junho (referente ao período 1 de janeiro a 30 de junho de 2015) foi de R\$ 1.316,365 de reserva de lucro e de R\$ 2.167,916 de patrimônio líquido. Para o mesmo período de 2014 o resultado foi de R\$ 1.155,786 e 1.928,203 respectivamente (ITR ARTERIS, 2015).

Conforme informações do 1TR15 e 2TR15 Arteris, referentes ao primeiro e ao segundo trimestre de 2015, em relação à Receita de Pedágio houve “crescimento de 1,1% com total de R\$ 588,1 milhões. No acumulado do ano o aumento foi de 2,6% com montante de R\$ 1,2 bilhão. A melhora está relacionada aos reajustes de tarifas entre os períodos — em algumas concessões acima da inflação” (p. 20). Esse reajuste acima da inflação decorreu de reequilíbrio econômico-financeiros dos contratos, muitos deles para remunerar investimentos adicionais para a melhoria e readequação da infraestrutura das rodovias federais.

A receita bruta total da Arteris no primeiro semestre de 2015 foi de R\$ 1,9 bilhão de reais. Em relação ao endividamento a Arteris está realizando obras que totalizam no primeiro semestre de 2015 inversão de R\$ 900,8 milhões de reais nas concessões sob sua gestão. No entanto, desse total foi utilizado R\$ 85,4 milhões tomados de empréstimo do BNDES, e ainda tem um saldo de R\$ 449 milhões a ser utilizado em 2015. O total em inversões previstas pela Arteris em 2015 é de aproximadamente R\$ 2 bilhões.

¹⁵⁵ Esses valores se referem a demonstrações financeiras individuais.

¹⁵⁶ O significado da sigla EBTIDA é lucros antes de juros, impostos, depreciação e amortização. Ou seja, mostra o quanto uma empresa gera de recursos por meio de suas atividades operacionais sem contar impostos e outros efeitos financeiros. É o lucro líquido.

5.3.2 CCR Concessões

A CCR Concessões (Companhia de Concessões Rodoviárias) é um dos maiores conglomerados nacionais que atuam no segmento de concessões de rodovias. A CCR foi criada em 1998, ano em que foi iniciada a primeira etapa do programa de concessões do Estado de São Paulo. A estrutura acionária da CCR possui a composição mostrada no quadro 19.

Quadro 19: Composição acionária da CCR – 2015.

Acionistas	Participação em %
Grupo Soares Penido	17,22
Grupo Camargo Correa	17
Grupo Andrade Gutierrez	17
Total negociado na BM&FBovespa	48,7
Total	100,00

Fonte: CCR, 2015.

A CCR se autodenomina uma das maiores empresas de concessões do mundo, e isto é verdade devido a sua atuação internacional no setor, a empresa administra 3.284 quilômetros no Brasil nos Estados de São Paulo, Paraná, Rio de Janeiro e mais recentemente no Mato Grosso do Sul, uma vez que venceu o leilão de concessão do trecho da BR 163 localizado no estado. A CCR também possui 34,25% dos ativos da STP que opera os meios eletrônicos de pagamento do sistema Sem Parar e Via Fácil e 45% do capital Social da Controlar, que é a empresa responsável pela inspeção veicular ambiental em toda a frota do município de São Paulo (CCR, 2013).

A CCR atua, além do segmento de concessões de rodovias, com os de mobilidade urbana e serviços, com valor de mercado superior a R\$ 20 bilhões. A CCR está presente também no setor de transporte de passageiros por meio das concessionárias ViaQuatro (Metrô de São Paulo, linha 4 Amarela), CCR Barcas (transporte aquaviário no Rio de Janeiro) e CCR Metrô Bahia (Metrô de Salvador e Lauro de Freitas) também tem participação no Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) Carioca (GRUPO CCR, 2014). Sobre as empresas pertencentes ou que a CCR tem participação ver quadro 20.

Em 2012 o Grupo iniciou sua participação no sistema aeroportuário, conforme informações do Grupo CCR “com a aquisição de participação acionária nas concessionárias dos aeroportos internacionais de Quito (Equador), San Jose (Costa Rica) e

Curaçao. No Brasil, possui a concessionária BH Airport responsável pela administração do Aeroporto Internacional de Belo Horizonte, em Confins, Minas Gerais” (CCR, 2014).

Quadro 20: Empresas pertencentes na íntegra ou em parte ao grupo CCR – 2016.

Empresa	Natureza do serviço	Unidade da federação ou país
AutoBan	Concessionária de rodovias	SP
Novadutra	Concessionária de rodovias	SP/RJ
Via Lagos	Concessionária de rodovias	RJ
Rodonorte	Concessionária de rodovias	SP
ViaOeste	Concessionária de rodovias	SP
RodoAnel	Concessionária de rodovias	SP
SPVias	Concessionária de rodovias	SP
MSVia	Concessionária de rodovias	MS
Renovias	Concessionária de rodovias	SP
ViaRio	Concessionária de rodovias	RJ
ViaQuatro	Metrô	SP
Metrô Bahia	Metrô	BA
VLT Carioca	Veículo Leve sobre Trilhos	RJ
CCR Barcas	Transporte de passageiros (aquaviário)	RJ
BH Airport	Aeroportos	MG
Quiport	Aeroportos	Equador
Aeris Holding Costa Rica	Aeroportos	Costa Rica
Curaçao Airport Partners NV	Aeroportos	Willemstad (Antilhas Holandesas)
STP	Cobrança eletrônica	Brasil
Controlar	Inspeção veicular	SP
Actua	Serviços administrativos	Brasil
Engelog	Fluidez de tráfego	Brasil
Engelog Tec	Fluidez de tráfego	Brasil
SAMM	Serviços de comunicação multimídia	Brasil

Fonte: CCR, 2016.

Em relação às concessões de rodovias o Grupo CCR possui dez empresas concessionárias no Brasil a maioria no Estado de São Paulo, apenas a ViaLagos e a Ponte que ficam no Estado do Rio de Janeiro e a MSVia que é a nova empresa do Grupo localizada do Estado do Mato Grosso do Sul. A MSVia iniciou suas operações em abril de 2014 ao ganhar a concessão da BR 163. Essa nova empresa terá que duplicar mais de 800 quilômetros de extensão da BR 163 em um prazo de cinco anos.

Em relação aos lucros da CCR pode-se dizer que é bastante considerável. No ano de 2014 a empresa totalizou um lucro líquido de R\$ 1,348 bilhão e no ano de 2013 o lucro foi de R\$ 1,351 bilhão, ou seja, ficou praticamente estável (EXAME, 2015). Esses valores permitem afirmar que as concessões são negócios extremamente lucrativos e com risco muito baixo, uma vez que contam com proteção estatal em casos de reduções de VDM abaixo do

previsto nas projeções realizadas antes da assinatura do contrato. Esse fato mostra que os grandes grupos econômicos estão diversificando seus negócios partindo para setores como o de concessões de infraestruturas. Esse setor tem se revelado mais seguro do que o setor produtivo, não por acaso empresas como a Odebrecht tenha diversificado suas linhas de investimento e entrado nesse ramo de negócios.

Conforme resultados do 1TR15 da CCR, o EBTIDA ajustado apresentou crescimento de 2,8% e o lucro líquido na mesma base de R\$ 312,6 milhões de reais. Nestes cálculos “ajustados na mesma base” não incluem os resultados do Aeroporto de Confins, novos negócios que ainda não estão operacionalizados: Metrô Bahia e a MSVia, não recorrente da provisão tributária da Ponte (Rio-Niterói); e adicionalmente no lucro e nas comparações pró-forma, exclui Controlar, ViaRio e VLT. A análise do 1TR15 traz comparações com os relatórios 1TR12, 1TR13 e 1TR14 em relação à origem das receitas da CCR o que mostra que tem diminuído a porcentagem oriunda dos pedágios, uma das razões é a diversificação dos negócios do grupo. Para exemplificar, no 1TR12, 91% do *breakdown* da receita bruta provinha de pedágios e no 1TR15 esse valor caiu para 79%, já no *breakdown* do 2TR15 esse valor caiu para 78%.

A análise dos resultados apresentados no 2TR15 mostrou que o EBTIDA ajustado na mesma base no período foi de crescimento de 4,9% e o lucro líquido ajustado na mesma base foi de 284,6 milhões. A CCR também tem ampliado seus clientes do sistema STP¹⁵⁷ conforme resultados do 1TR15 e 2TR15, com crescimento de 11,3% e 10,6% respectivamente, comparados ao mesmo período de 2014.

5.3.3 Invepar

A Invepar é um conglomerado brasileiro que atua no segmento de concessões no Brasil e no Peru e ao todo administra 1.963 quilômetros de rodovias e vias urbanas nesses dois países. De acordo com informações da própria empresa,

Atualmente o grupo Invepar é composto por 14 empresas: doze concessionárias de serviços públicos nas áreas de Rodovias, Aeroportos e Mobilidade Urbana e duas controladas 100% pela Invepar - a PEX S/A,

¹⁵⁷ Serviços e Tecnologia em Pagamento S.A. é uma empresa criada no ano 2000.

que administra o serviço de pagamento eletrônico de pedágio através do Passe expresso, e a Metrobarra S.A., que vai prover material rodante e sistemas para a operação da Linha 4 do Metrô do Estado do Rio de Janeiro, além de deter o direito de aquisição das ações da Concessionária Rio Barra S.A., atual concessionária da Linha 4 (INVEPAR, 2014).

A Invepar iniciou suas atividades no ano 2000 quando foi constituída para administrar duas concessões a LAMSA (Linha Amarela S.A) no Rio de Janeiro e a CLN (Concessionária Litoral Norte) na Bahia. No ano de 2009 a empresa incorporou a CART (que administra um trecho de 444 quilômetros da Rodovia Raposo Tavares SP 270, no Estado de São Paulo), nesse mesmo ano adquiriu o controle do MetrôRio e teve sua capacidade de investimento potencializada em razão da Petros¹⁵⁸ e da Funcef¹⁵⁹ terem se tornado acionistas.

A foto 11 mostra uma praça de pedágio da Cart na rodovia Raposo Tavares SP-270, que pertence à Invepar.

Em 2010 a Invepar incorpora mais duas concessões: a CBN (Concessionária Bahia Norte) e a CRT (Concessionária Rio Teresópolis) e em 2011 o consórcio Invepar-Odebrecht por meio da CRA (Concessionária Rota do Atlântico) ganha a licitação para administrar o complexo viário de acesso ao porto de Suape – Complexo Viário e Logístico Suape/*Express Way*, em Pernambuco. No ano de 2012 a Invepar inicia sua atuação no exterior ao incorporar a VPR Brasil Participações e assume a Lamsac (Línea Amarilla S.A.C) assinando um contrato no modelo BOT para a Vía Parque Rímac na região Metropolitana de Lima no Peru.

No ano de 2013 a Invepar vence a licitação para operar o VLT carioca que ligará a zona portuária ao centro financeiro da cidade do Rio de Janeiro. Nesse mesmo ano ganha o leilão da BR-040 que liga o Distrito Federal a Juiz de Fora em Minas Gerais. E em 2014 inicia a operação do Terminal 3 do Aeroporto Internacional de Guarulhos.

¹⁵⁸ A Petros “[...] foi fundada pela Petrobras em julho de 1970. É o segundo maior fundo de pensão do Brasil e pioneira no mercado de previdência complementar do país. Seu principal compromisso é assegurar uma renda de aposentadoria capaz de manter o padrão de vida de seus participantes no futuro com tranquilidade e segurança” (PETROS, 2014).

¹⁵⁹ A Fundação dos Economiários Federais (FUNCEF) é o terceiro maior fundo de pensão do Brasil. É uma “entidade fechada de previdência privada, sem fins lucrativos e com autonomia administrativa e financeira, foi criada com base na Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977, com o objetivo de administrar o plano de previdência complementar dos empregados da Caixa Econômica Federal” (FUNCEF, 2014).

Foto 11: Praça de pedágio da Cart localizada na rodovia Raposo Tavares, é possível verificar no prédio a marca da Invepar.



Fonte: tirada pelo autor, 2015.

A Invepar é uma empresa que teve um crescimento significativo em pouco tempo. Por trás da empresa há investidores de grande porte, como é o caso da construtora OAS. Sobre as empresas do grupo Invepar ver quadro 21.

Quadro 21: Empresas pertencentes na íntegra ou em parte ao grupo Invepar – 2016.

Empresa	Natureza do serviço	Unidade da federação ou país
LAMSA	Concessionária de rodovias	RJ
Concessionária Litoral Norte (CLN)	Concessionária de rodovias	BA
CART	Concessionária de rodovias	SP
Concessionária Rio Teresópolis (CRT)	Concessionária de rodovias	RJ
Concessionária Rota do Atlântico (CRA)	Concessionária de rodovias	PE
Concessionária Bahia Norte (CBN)	Concessionária de rodovias	BA
Via 040	Concessionária de rodovias	MG/GO/DF
Via Rio	Administração da Ligação Transolímpica	RJ
Metrobarra	Metrô	RJ
MetrôRio	Metrô	RJ
GRU Airport	Aeroporto (Guarulhos)	SP
Lamsac	Concessionária de rodovias	Peru
VLT Carioca	Veículo Leve sobre Trilhos	RJ
Passe Expresso	Cobrança automática	BA/RJ/PE
Pex S.A	Cobrança automática (pedágios e estacionamentos de shoppings)	Brasil

Fonte: Invepar, 2016.

A tabela 22 apresenta a composição acionária da Invepar. A estrutura societária da Invepar possui quatro grandes sócios, os quais são: OAS (24,44%), PREVI (25,56%), FUNCEF (25%) e PETROS (25%). A PREVI também tem ações na Embraer e na Vale (LAZZARINI, 2011).

Tabela 22: Composição acionária da Invepar - 2015.

Acionistas	ON*	%	PN	%	Total	%
BB Fundo de Investimento em Ações	35.764.281	25,00%	73.939.746	25,80%	109.704.027	25,60%
OAS Infraestrutura S.A.	35.764.280	25,00%	69.117.380	24,20%	104.881.660	24,40%
Construtora OAS S.A.	1	0,00%	1	0,00%	1	0,00%
PETROS	35.764.281	25,00%	71.528.561	25,00%	107.292.842	25,00%
FUNCEF	35.764.281	25,00%	71.528.561	25,00%	107.292.842	25,00%
Total	143.057.124	100%	286.114.248	100%	429.171.372	100%

*Ordinárias.

**Preferenciais.

Fonte: INVEPAR, 2015.

O capital social da Invepar é representado por 429,2 milhões de ações sendo 143,1 milhões ordinárias e 286,1 preferenciais (INVEPAR, 2015).

A Invepar registrou no primeiro trimestre de 2015 (período compreendido entre os dias primeiro de janeiro e o dia 30 de março) o total de 59,3 milhões de veículos pagantes de pedágio nas rodovias que administra. Mesmo que esse total tenha sido 0,2% inferior ao mesmo período do ano anterior é um número muito elevado de veículos pagantes. De acordo com o 1TR15 (primeiro relatório trimestral de 2015) da Invepar as causas desse decréscimo se devem aos seguintes fatores:

- (i) queda da atividade econômica do país; (ii) greve dos caminhoneiros, ocorrida na 2ª quinzena de fevereiro, que refletiu negativamente no tráfego de veículos pesados entre os trimestres, impactando o resultado operacional do segmento. A CART apresentou uma queda de 5,4% no VEP¹⁶⁰ total do trimestre, sendo compensada principalmente pela CRA¹⁶¹,

¹⁶⁰ Veículos Equivalentes Pagantes (VEP).

¹⁶¹ Concessionária Rota do Atlântico.

com um aumento de 4,9%, pela CLN, com variação positiva de 4,7% e pela CBN, com +1,0%.

Em relação ao número de passageiros transportados nas empresas de transporte urbano administradas pela Invepar foi registrado o total de 52,3 milhões. Um aumento de 2,3 milhões (7,4%) em relação ao mesmo período do ano anterior. Nos aeroportos administrados pela Invepar foi registrado aumento de 0,2 milhão (1,9%) de passageiros a mais que no ano anterior.

A receita líquida da Invepar no 1TR15 foi de 794,3 milhões de reais. Na comparação com o mesmo período do ano anterior houve um aumento de 16,4%. No 2TR15 teve aumento em relação ao mesmo período de 2014 (aumento de 8,9%) e em relação ao 1TR15, a receita líquida para esse período foi de R\$ 804,7 milhões. Os aumentos foram registrados em todos os segmentos de atuação da Invepar, os quais são: rodovias (16,6%), mobilidade urbana (13,6%) e aeroportos (3,5%).

A receita líquida da Invepar em 2014 foi de R\$ 3 bilhões, e obteve um crescimento de 23,5% em relação ao ano de 2013 (INVEPAR, 2015).

A Invepar atua nos seguintes estados brasileiros: Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Rio de Janeiro, Goiás, Bahia, Pernambuco e Distrito Federal.

5.3.4 Odebrecht TransPort

A Odebrecht é outro grande grupo que tem aumentado sua participação no setor de administração de infraestruturas de transportes. Por meio da Odebrecht Infraestrutura – Brasil atua no setor de infraestrutura de transportes. Devido ao grande porte o grupo atua em todos os segmentos e fases das infraestruturas desde a elaboração do projeto até a construção e a operação. O grupo atua nos segmentos de transporte, energia, logística, saneamento, desenvolvimento urbano e edificações de uso público e corporativo.

A Odebrecht TransPort atua no setor da mobilidade urbana, portos, rodovias, sistemas integrados de logística e aeroportos. A empresa possui 5.100 integrantes e 20 ativos em vários estados do Brasil. A Odebrecht TransPort foi criada em 2010 e conta com quatro ativos, sendo um dos principais o Fundo de Investimento do Fundo de Garantia Por

Tempo de Serviço (FI-FGTS) com 30% de participação no capital (ODEBRECHT TRANSPORT, 2015).

A Odebrecht TransPort é uma empresa de capital fechado e sua estrutura societária é mostrada no quadro 22. Dos cinco grandes conglomerados e dois grupos a Odebrecht Transport e a AB Concessões S.A. são as únicas que não possuem capital aberto na BMF&Bovespa, caso a AB Concessões abra seu capital em 2016 a Odebrecht será o único grande grupo com capital fechado. Em razão disto são considerados grupos ao invés de conglomerados.

Quadro 22: Composição acionária da Odebrecht TransPort - 2015.

Acionistas	Participação em %
Odebrecht S.A	59,39
FI-FGTS	30,00
BNDESPAR	10,61

Fonte: Odebrecht TransPort, 2015.

No setor de administração rodoviária a Odebrecht TransPort controla sete concessionárias e tem participação na ConectCar¹⁶². Conforme mostra o quadro 23. Outro ramo de atuação da Odebrecht TransPort é por meio da empresa Otima que é responsável pela instalação e manutenção de abrigos para passageiros de ônibus. Por meio de participação da Logum a Odebrecht TransPort detém 20% das ações. A Logum é responsável pela construção e operação do sistema logístico multimodal de Etanol que prevê a construção de corredores de transporte dutoviário entre a região Centro Oeste e as regiões de grande consumo e a costa brasileira (ODEBRECHT TRANSPORT, 2015). Ver quadro 24.

A Odebrecht TransPort atua nos seguintes estados brasileiros: São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, Goiás, Pernambuco, Bahia e Mato Grosso.

¹⁶² O ConectCar é uma tecnologia de identificação automática de veículos (IAV) que permite que o automóvel seja reconhecido nos pedágios e estacionamentos conveniados.

Quadro 23: Empresas ligadas à administração rodoviária controladas pela Odebrecht TransPort – 2015.

Empresas	Descrição dos trechos
Rota do Oeste	Reforma e manutenção da rodovia BR-163, com 851 km, entre Sinop (MT) e a divisa com o Mato Grosso do Sul.
Rota das Bandeiras	Concessão do Corredor Dom Pedro I, de 297 km, que atravessa 17 municípios de São Paulo.
Rota dos Coqueiros	Via de 6,5 km, em Cabo de Santo Agostinho (PE).
Rota do Atlântico	Ampliação e modernização das rodovias da região portuária de Suape e do Litoral Sul de Pernambuco, totalizando 44 km.
Rota das Fronteiras	Manutenção e conservação de 220 km do Corredor PR-323, entre Maringá e Francisco Alves, com previsão de duplicação de 207 km de vias, no noroeste do Paraná.
Bahia Norte	Sistema de rodovias com 121 km, que liga sete municípios da Região Metropolitana de Salvador (BA).
Litoral Norte	Administração de 217 km da BA-099 (BA).
ViaRio	Ligação entre Barra da Tijuca e Deodoro, no Rio de Janeiro, com 13 km de extensão.
ConectCar	Pagamento eletrônico de pedágio, estacionamento e combustível, em vários estados.

Fonte: Odebrecht TransPort, 2015.

Quadro 24: Empresas pertencentes na íntegra ou em parte ao conglomerado Odebrecht Transport – 2016.

Empresas	Natureza do serviço	Unidade da federação ou país
Rota do Oeste	Concessionária de rodovias	MT
Rota das Bandeiras	Concessionária de rodovias	SP
Rota dos Coqueiros	Concessionária de rodovias	PE
Concessionária Rota do Atlântico (CRT)	Concessionária de rodovias	PE
Rota das Fronteiras	Concessionária de rodovias	PR
Concessionária Bahia Norte (CBN)	Concessionária de rodovias	BA
Concessionária Litoral Norte (CLN)	Concessionária de rodovias	BA
ViaRio	Concessionária de rodovias	RJ
ConectCar	Cobrança eletrônica	Brasil
RIOGaleão	Aeroportos	RJ
Otima	Instalação de abrigos para passageiros de ônibus e totens indicativos de parada	SP
VLT Goiânia	Veículo Leve sobre Trilhos	GO
VLT Rio	Veículo Leve sobre Trilhos	RJ
ViaQuatro	Metrô	SP
Embraport (Empresa Brasileira de Terminais Portuários)	Logística	SP
Logum	Logística (Sistema Logístico Multimodal de Etanol)	GO/MG/SP
Terminal de Açúcar em Suape	Logística	PE
Liquiport	Logística	ES

Fonte: Odebrecht TransPort, 2016.

A Odebrecht atua em concessões de rodovias e há mais de 30 anos nos setores de energia e saneamento. Após seis anos sem participar de concessões de rodovias, com a venda de sua parte na CCR em 2003, voltou ao segmento em 2009 ao vencer o leilão do Corredor Dom Pedro I localizado no interior do Estado de São Paulo. Ver quadro 24.

Conforme já destacado, suas operações nesse setor iniciaram no ano 2000. Em 2010 é criada a Odebrecht TransPort, neste mesmo ano a Odebrecht inicia participação na concessionária Bahia Norte que foi vencedora do leilão do Sistema BA-093, que interligam diversos municípios da Região Metropolitana de Salvador: Mata de São João, Pojuca, Dias D'Ávila, Camaçari, Simões Filho, Lauro de Freitas, Candeias e Salvador (BAHIA NORTE, 2014). A Odebrecht TransPort tem aumentado sua participação no setor de administração de infraestruturas. Nesse sentido, vale lembrar, ainda haverá concessões de rodovias, portos e aeroportos, de acordo com os objetivos do Governo Federal anunciados em meados de 2015. Estes grandes grupos e conglomerados certamente participarão desses futuros leilões.

A Odebrecht viu no setor de infraestruturas uma importante via de negócios, conforme afirmação de Marcelo Odebrecht no relatório anual da holding,

Por meio de Parceria Público-Privadas e de concessões aprofundamos de modo contundente a diversificação de nossos negócios, hoje, operamos transportes urbanos, rodovias, portos, aeroportos, sistemas de água e saneamento básico, sistemas de irrigação, distribuição de energia elétrica e arenas multiuso, entre outros serviços (2014, p. 22).

A Odebrecht TransPort já possui 20 empresas em seu portfólio. Embora, representava 1,9% da receita bruta da Odebrecht que foi de R\$ 96,930 bilhões de reais em 2013.

Em razão de ser uma empresa de capital fechado a Odebrecht TransPort não disponibiliza relatórios trimestrais e anuais sobre o detalhamento de seus negócios, endividamentos, lucros etc.

5.3.5 EcoRodovias

A EcoRodovias também é um grupo de grande porte que integra o rol das maiores empresas do setor de infraestruturas de transportes no Brasil. A EcoRodovias é uma empresa que se autodenomina como companhia de infraestrutura logística integrada e opera ativos de logística intermodal, concessões rodoviárias e serviços correlatos. A EcoRodovias foi criada em 1997 pela Primav construções e Comércio Ltda., do Grupo CR Almeida, sendo que esta última já atuava no mercado de construção pesada. A partir de 1998 passou a contar com a parceria de uma empresa Europeia, a Impregilo International N.V., do Grupo Impregilo S.p.A que é a maior construtora de capital aberto da Itália.

A EcoRodovias tem foco nas rodovias que são corredores de exportação e em importantes eixos turísticos, conforme declaração da própria empresa.

Desde 1997, quando passou a operar no setor de concessão de rodovias, a empresa buscou administrar corredores de importação e exportação e importantes eixos turísticos. A primeira experiência da empresa, já com foco nessa estratégia, se deu ainda em 1997, quando o grupo passou a controlar a Ecovia Caminho do Mar, concessionária que administra 176 quilômetros de rodovias entre a capital paranaense e o Porto de Paranaguá. Em 1998, a EcoRodovias conquistou mais duas concessões: a Ecovias dos Imigrantes, que opera a principal ligação da região metropolitana de São Paulo com o Porto de Santos, o Polo Petroquímico de Cubatão e as praias da Baixada Santista; e a Ecosul, concessionária que administra o Polo Rodoviário de Pelotas, no Rio Grande do Sul, acesso ao Porto de Rio Grande e ao litoral gaúcho (ECORODOVIAS, 2015).

Em 2003 a EcoRodovias abre seus capitais na BM&F/Bovespa. Em 2006 inicia suas atividades no setor logístico com a criação do Ecopátio Cubatão e em 2007 com a construção do Ecopátio Imigrantes. Em 2010, por meio da Elog, adquire parte da operação do grupo Colúmbia. Em 2012 a EcoRodovias adquire o terminal portuário do antigo complexo Tecondi que na época era o terceiro maior terminal de contêineres do porto de Santos. Atualmente o nome do complexo é Ecoporto Santos (ECORODOVIAS, 2015). Ver quadro 25.

Quadro 25: Empresas pertencentes na íntegra ou em parte ao grupo Ecorodovias – 2016.

Empresa	Natureza do serviço	Unidade da federação ou país
Eco 101	Concessionária de rodovias	ES
Ecovia	Concessionária de rodovias	PR
Ecovias do Imigrantes	Concessionária de rodovias	SP
Ecosul	Concessionária de rodovias	RS
Ecopistas	Concessionária de rodovias	SP
Ecocataratas	Concessionária de rodovias	PR
Ecoponte	Concessionária de rodovias	RJ
Elog Portos Secos	Logística	SP/PR
Elog Centros de Distribuição	Logística	SP/RJ/PR
Elog Plataformas Logísticas	Logística	SP
Ecoporto Santos	Portos	SP
STP (Sem Parar/Via Fácil)	Cobrança eletrônica	Brasil

Fonte: Ecorodovias, 2016.

O grupo EcoRodovias possui seis concessionárias de rodovias no Brasil: Eco 101, Ecovia, Ecovias, Ecosul, Ecopistas, Ecocataratas, 14 unidades de logística que são controladas pela Elog localizadas nas regiões Sul e Sudeste e a Ecoporto (terminal de contêineres). O grupo EcoRodovias tem ainda participação na STP – Sem Parar/Via Fácil e tem como principal acionista a Primav Construções e Comércio S.A. (do Grupo Almeida).

O grupo atua nos seguintes estados brasileiros: São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Paraná e Rio Grande do Sul. A EcoRodovias controla as infraestruturas mais cruciais para as operações logísticas no Brasil como, por exemplo, o rodoanel em São Paulo, tem parte do controle do porto de Santos por meio da Ecoporto, controlam também o sistema rodoviário Anhanguera-Imigrantes e o corredor Ayrton Senna/Carvalho Pinto que liga a região metropolitana de São Paulo ao Vale do Paraíba e ao litoral norte do estado.

5.3.6 Triunfo

Outro grande conglomerado do setor de administração de infraestruturas é a Triunfo que tem crescido nos últimos anos. A concessão mais extensa do Brasil teve como vencedora do leilão a Triunfo trata-se do lote que inclui trechos das rodovias BR-060, BR-262, BR-153 com trechos localizados no Distrito Federal e nos Estados de Goiás e Minas Gerais. A parte da BR 153, que é localizada no Estado de São Paulo, foi administrada entre 2008 e 2014 pela concessionária Transbrasiliana que é da SPVias, porém a Triunfo

adquiriu essa concessão em 2014 e então passou a administrar a BR 153 no trecho entre Anápolis e a divisa entre os Estados de São Paulo e Paraná (entre Anápolis – GO e Brasília – DF a ligação é pela BR 060).

A Triunfo Participações e Investimentos tem atuação em segmentos semelhantes aos de outros grupos e conglomerados como a Invepar e a Odebrecht TransPort e, também, possui capital aberto na Bolsa de Valores. A Triunfo Participações e Investimentos foi constituída em 1999 e incorporou as concessionárias Concepa, Concer e Econorte que pertenciam à construtora Triunfo. Em 2001 adquiriu 16,67% da Portonave S.A. em 2002 entra no ramo de energia ao constituir a Rio Verde Energia e no mesmo ano obtém o registro de companhia aberta na CVM.

Em 2005 a Triunfo Participações e Investimentos adquire participação adicional na Econorte, passando de 25% para 50%. Em 2007 aumenta sua participação na Portonave passando para 50%. Ainda em 2007 a Rio Verde vende a totalidade da energia da Usina Hidrelétrica (UHE) Salto, pelo período de 16 anos para a Votener, empresa do Grupo Votorantim (TRIUNFO, 2015). Ainda no ano de 2007 ano realiza sua oferta pública inicial no segmento do Novo Mercado da BM&FBovespa e passa a deter 100% da Econorte. Ver quadro 26.

Quadro 26: Empresas pertencentes na íntegra ou em parte ao grupo Triunfo – 2016.

Empresas	Natureza do serviço	Unidade da federação
Concepa	Concessionária de rodovias	RS
Concer	Concessionária de rodovias	MG/RJ
Econorte	Concessionária de rodovias	PR
Concebra	Concessionária de rodovias	MG/GO/DF
Transbrasiliana	Concessionária de rodovias	SP
Viracopos Aeroportos Brasil	Aeroportos	SP
Tijóá	Usina Hidrelétrica (Geração de energia)	SP
Portonave	Portos	SC

Fonte: Triunfo, 2016.

Em 2008 a Triunfo Participações e Investimentos adquiriu 30% das ações da Concepa e passa a ter a totalidade das ações. Em 2009 houve nova expansão dos negócios ao adquirir a embarcação Norsul Atlântico e o início das operações no segmento da cabotagem por meio da Maestra Navegação e Logística. Em 2010 a empresa passa a ter o direito de explorar a Usina Hidrelétrica Garibaldi, em Santa Catarina e constitui a Rio

Canoas Energia S.A. em 2011 juntamente com a Vetorial Participações e a América Latina Logística (ALL) criou a Vetria Mineração (TRIUNFO, 2015).

Em 2012 a Triunfo Participações e Investimentos entrou no ramo de aeroportos¹⁶³ ao vencer o leilão para expansão, manutenção e operação do Aeroporto Internacional de Viracopos (em parceria com a UTC Participações S.A. e a Egis Airport Operation) e também expande os negócios no ramo de portos ao adquirir o direito de exploração de superfície sobre a área em que está situado o terminal da Portonau.

Em 2013 ocorreu a entrada do BNDESPAR no capital social da Triunfo com 14,8% de participação, por meio de aumento de capital no valor de 330 milhões. Nesse mesmo ano vence o leilão para administrar as rodovias BR 153, BR 060 e BR 262 localizadas no Distrito Federal e nos Estados de Minas Gerais e Goiás. Em 2014 realiza parceria com Furnas para administrar a Usina Hidrelétrica de Três Irmãos (localizada no município de Pereira Barreto - SP) (TRIUNFO, 2015).

A estrutura societária da Triunfo Participações e Investimentos é organizada conforme mostra o quadro 27:

Quadro 27: Composição acionária da Triunfo Participações e Investimentos - 2015.

Acionistas	Participação em %
Triunfo Holding de Participações S.A.	55,50
Controladores e administradores	2,60
BNDESPAR	14,80
Novo Mercado BM&FBovespa	27,10

Fonte: Triunfo, 2015.

A Triunfo administra atualmente 2.139,5 quilômetros de rodovias no Brasil. Estão sob seu controle cinco concessionárias de rodovias. O quadro 28 mostra essas concessionárias.

¹⁶³ A Triunfo Participações e Investimentos possui 23% de participação na gestão do Aeroporto Internacional de Viracopos, localizado no município de Campinas, por meio da concessionária Aeroportos Brasil Viracopos.

Quadro 28: Empresas ligadas à administração rodoviária controladas pela Triunfo Participações e Investimentos – 2015.

Empresas	Localização (unidade da federação) e extensão em km
Concer	Rio de Janeiro e Minas Gerais, 180 km
Triunfo Concepa	Rio Grande do Sul, 121 km
Triunfo Concebra	Distrito Federal, Goiás e Minas Gerais, 1.176,5 km
Triunfo Econorte	Paraná, 341 km
Triunfo Transbrasiliana	São Paulo, 321 km

Fonte: Triunfo, 2015.

A Triunfo Participações por meio da publicação dos resultados financeiros do segundo semestre de 2015 divulgados em seu domínio eletrônico na internet mostra que mesmo com a “crise” (muito mais política que econômica) o faturamento em concessões de rodovias teve um aumento de 22,6%. No segundo trimestre do ano de 2015 o tráfego registrou queda de 5,4% devido à greve dos caminhoneiros. O faturamento em pedágio foi de 170,6 milhões de reais no segundo trimestre de 2015 (abril a junho). Conforme informações da Triunfo no

Segmento de Rodovias: mesmo com a queda de 5,4% no tráfego consolidado do trimestre, a receita de arrecadação de pedágio atingiu R\$ 170,6 milhões (+22,6%) no mesmo período. Considerando a receita de arrecadação pró-forma, incluindo o resultado da Triunfo Transbrasiliana no 2T14, esse crescimento atingiu +4,8% (R\$ 162,8 milhões no 2T14). No dia 27 de junho, a Companhia deu início a cobrança de pedágio com 70 dias de antecedência nas 11 praças da Triunfo Concebra. Vale ressaltar que a queda do tráfego do período foi impactada pela Lei dos Caminhoneiros, que será compensado no desempenho financeiro das rodovias através de reajustes tarifários (TRIUNFO, 2015).

A Triunfo concentra mais da metade de suas atividades no setor de concessões de rodovias. No segundo semestre de 2015 essa atividade representava 61% das atividades, além de rodovias 17% referente à energia, 14% referente a portos e 8% referente a aeroportos.

A presença da Triunfo Participações no território brasileiro ocorre nos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Goiás, Rio Grande do Sul, Paraná e no Distrito Federal.

5.3.7 AB Concessões S.A

Para finalizar resta analisar a AB Concessões S.A que é um grupo que administra aproximadamente 1.500 quilômetros de rodovias no Brasil. Esse grupo é uma *joint venture* formada pela Atlantia (empresa de origem italiana) e a Bertin. A Bertin surgiu na cidade de Lins, no interior do Estado de São Paulo, com a atividade de frigorífico e expandiu seus negócios para os setores de infraestrutura e energia, porém em 2009 venderam seus frigoríficos para a JBS. As concessionárias de rodovias pertencentes à AB Concessões S.A. são as seguintes: Triângulo do Sol (100%), Rodovia das Colinas (100%) e Rodovias do Tietê (50%), no Estado de São Paulo e a Nascente das Gerais no Estado de Minas Gerais. Na AB Concessões S.A cada sócio tem participação de 50%. Ver quadro 29.

Quadro 29: Empresas pertencentes na íntegra ou em parte ao conglomerado AB Concessões – 2016.

Empresa	Natureza do serviço	Unidade da federação
Triângulo do Sol	Concessionária de rodovias	SP
Nascente das Gerais	Concessionária de rodovias	MG
Rodovia das Colinas	Concessionária de rodovias	SP
Rodovias do Tietê	Concessionária de rodovias	SP

Fonte: AB Concessões, 2016.

A Atlantia é a empresa que controla as rodovias que eram administradas pela *Società Autostrade Concessioni e Construzioni Autostrade Sp.A.* que fora criada em 1950 pelo governo da Itália. Em 1999 essa empresa estatal foi privatizada, sendo incorporada pela Autoestrada per Italia S.p.A. Em 2007 a Autoestrada S.p.A se torna a Atlantia S.p.A. Ao total são 4.100 quilômetros de rodovias administradas pela Atlantia na Itália, Chile, Brasil, Índia e Polônia. A Atlantia possui suas ações negociadas na bolsa de Milão.

Devido à ruína financeira da Bertin nos últimos seis anos a tendência para o futuro da AB Concessões S.A. é incerta. Entretanto, atualmente figura como um grande grupo atuante no setor de concessões de rodovias no Brasil. A participação da Bertin na AB Concessões S.A. e sua empresa do ramo de laticínios, a Vigor (processadora de lácteos), são os dois segmentos que tem apresentado melhores resultados nos últimos anos (EXAME, 2013). O PIL lançado em meados de 2015 pelo governo federal prevê investimento privado de até 213 bilhões de reais em projetos de rodovias, ferrovias, portos

e aeroportos. Assim, há uma oportunidade para estes cinco conglomerados e dois grupos analisados ampliarem ainda mais sua atuação nestes segmentos.

Os resultados financeiros de 2014 mostram que a AB Concessões S.A. obteve lucro líquido de R\$ 174,574 milhões de reais. O total do ativo do conglomerado em 31 de dezembro de 2014 foi de R\$ 4.208,935.

5.4 Reflexões sobre o emaranhado de relações formado pelos cinco grandes conglomerados e os dois grupos econômicos que atuam em concessões de rodovias e outros negócios no Brasil

A cooperação entre Estado e mercado no capitalismo é a regra; o conflito entre eles, quando acontece, é a exceção. Em geral, as políticas do Estado capitalista, “ditatorial” ou “democrático”, são construídas e conduzidas no interesse e não contra o interesse dos mercados; seu efeito principal (e intencional, embora não abertamente declarado) é avaliar/permitir/garantir a segurança e a longevidade do domínio do mercado.

Zygmunt Bauman, 2010, p. 39.

Esta análise da trajetória de cinco grandes conglomerados e dois grupos que estão atuando no Brasil na área de administração de infraestruturas: Arteris, CCR, Invepar, Odebrecht TransPort (grupo), EcoRodovias, Triunfo Participações e Investimentos e AB Concessões S.A. (grupo), mostra que há tendência de oligopolização no setor de concessões de rodovias no Brasil. As últimas concessões realizadas no Brasil ficaram em sua maioria sob administração destes cinco conglomerados e dois grupos. Outro grande conglomerado que sinaliza interesse em investir em concessões de infraestruturas é o Galvão¹⁶⁴, conforme afirmamos, em 2014 venceram o primeiro leilão de rodovias referente à BR 153 em trecho de 624 quilômetros localizado nos Estados de Goiás e do Tocantins.

¹⁶⁴ “É a mais nova frente de atuação do Grupo Galvão, concebida como um eixo adjacente à prestação de serviços desempenhada pelas nossas demais empresas. **Pela capacidade de geração contínua de caixa,**

A gestão de infraestruturas tem sido segmento de negócios muito atrativo ao grande capital. Os contratos elaborados no Brasil são bastante seguros em razão da proteção jurídica que oferece às empresas concessionárias, principalmente no que se refere às possíveis reduções de VDM nas rodovias objeto de concessão. Conforme mostrado por Derani (2005), no Brasil a lei de privatizações e concessões não prevê limite para a participação estrangeira. Embora a participação estrangeira no setor não seja tão expressiva, há um grande conglomerado que é a Arteris que atua no Brasil, a Atlantia S.p.A por meio da *joint venture* com a Bertin e a Impregilo S.A. que saiu do negócio, uma vez que em 2013 vendeu sua participação na EcoRodovias, que era de 6,5%. Vale mencionar que grupos e conglomerados brasileiros do setor estão se internacionalizando como é o caso da Invepar, da CCR e da Odebrecht TransPort.

Uma observação vale ser feita quando se analisa as concessões como um negócio. Na verdade, não é bom negócio apenas para as empresas privadas, mas também para o Estado. Conforme vimos a partir da década de 1970 a situação financeira dos países periféricos se agravou com a crise do petróleo, do fordismo, do *welfare state* e de seus desdobramentos como a elevação dos juros da dívida externa desses países pelos Estados Unidos. Esses países periféricos foram pressionados a tomar atitudes frente à crise financeira e no Brasil também política com a transição de ditadura para a democracia. Uma das saídas foi a desestatização que foi agravada na década de 1990.

Assim, as concessões também foram e são adotadas a partir dos anos 2000 mais que a privatização. Para o Estado foi um negócio vantajoso, pois devido ao fato de as concessionárias serem empresas privadas devem pagar impostos e isso significa uma forma de uma parte do dinheiro dos usuários das rodovias concedidas ir para os cofres públicos. Somado a isso, há também os contratos que normatizam as chamadas concessões onerosas que transfere dinheiro das concessões diretamente ao Estado por meio do ônus pago pela concessionária, como são todos os contratos de concessões de rodovias firmados pelos Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro. O quadro 30 mostra os repasses em impostos feitos pelas concessionárias. Nesse quadro estão demonstrados os impostos pagos pelas

resultante da execução de contratos de longo prazo, o setor dará contribuição importante à estabilidade financeira do Grupo. Temos como foco prioritário a participação em concessões de ferrovias, rodovias, portos e aeroportos, setores que, nos últimos anos, têm apresentado oportunidades crescentes para a atuação da iniciativa privada. Nossa primeira conquista nessa área se deu em 2014, com a vitória no leilão de trecho de 624,8 quilômetros da Rodovia BR-153 entre Anápolis (GO) e Aliança do Tocantins (TO). O contrato, que prevê a recuperação e a duplicação da estrada e sua operação por 30 anos, é o maior empreendimento de longo prazo do Grupo nos dias atuais” (GRUPO GALVÃO, 2016 – grifo nosso).

concessionárias do Estado de São Paulo que fazem parte da primeira etapa do Programa de Concessões do Estado de São Paulo.

Quadro 30: Impostos e tributos pagos ao Estado pelas concessionárias atuantes no Estado de São Paulo.

Municipal		Federal			
Tributo	Percentual	Tributo	Percentual	Tributo	Percentual
ISSQN	5%	PIS/PASEP	0,65%	COFINS	3%

Fonte: Ecovias, 2015.

Ao total são 8,65% da tarifa de pedágio em impostos e tributos. Ou seja, as concessões funcionam como via de mão dupla beneficiando a iniciativa privada e o próprio Estado. Além destes 8,65% de impostos, há mais aproximadamente 20% de TIR (lucro) para as concessionárias. Somado a isto há também os custos para se cobrar o pedágio, que inclui a construção da praça, o pagamento aos funcionários e os gastos com energia elétrica e água. Assim, conclui-se que esta modalidade de gestão de infraestruturas não é viável para a sociedade brasileira e, desta forma, para infraestruturas de interesse público. Isto pelo fato de que do total arrecadado em pedágio, apenas uma pequena parcela é destinada para ser investido em melhorias das infraestruturas.

Conforme vimos os contratos de concessão do Governo Federal nas gestões dos presidentes Lula e de Dilma Rousseff optaram pela concessão sem ônus, isso tornou as tarifas de pedágio mais baixas para os usuários. Também houve aumento das exigências em relação aos contratos feitos na gestão de FHC, uma vez que exige a duplicação de rodovias até o quinto ano do contrato, como são os casos das rodovias BR-163, BR 040 e BR 101. Porém, no pacote de concessões anunciado em 2015 o governo optou pelas concessões onerosas, caso mantenha a intenção, voltará ao modelo utilizado pela gestão FHC, apenas com a vantagem de TIR menor, em torno de 9% ao invés de 20%.

O Estado também se beneficia via BNDES e fundos de pensão. Alguns fundos de pensão de empresas estatais como a Petros, Previ e o Funcef investem em concessionárias de rodovias e até induzem fusões dessas empresas. Como vimos a Petros e a Funcef são acionistas do conglomerado Invepar. Nesse jogo de interesses o próprio Estado tem interesse que as concessionárias obtenham lucros elevados. De certa forma, há uma vantagem aos cidadãos com esta participação indireta do Estado nas concessões, uma vez que com o retorno de parte dos lucros ao Estado, este pode investir em setores que estejam

deficientes, como é o caso das infraestruturas de transportes que não interessam aos empresários para a concessão.

Sobre a intrincada relação de interesses que reúne Estado, fundos de pensão e grupos e empresas privadas Lazzarini afirma (2011) que,

Já sob o ponto de vista de grupos privados, o elevado volume de capital trazido por aqueles atores públicos também era extremamente vantajoso. Muitos grupos se capitalizaram com recursos do governo e conseguiram preservar controle, ainda que muitas vezes compartilhado, das empresas das quais participavam. Esse processo continuou após as privatizações, com o envolvimento ativo do BNDES e dos fundos de pensão em consórcios e iniciativas de consolidação setorial (p. 110-111).

Ainda sobre as características do capitalismo brasileiro, Lazzarini (2011) complementa,

Em um país com escassez de crédito, infraestrutura deficiente e elevados custos de transação, a formação de “círculos de confiança” permite juntar capital financeiro e recursos complementares para suportar investimentos de grande escala. Sob acordos de acionistas bem desenhados, é possível trazer à mesa empresários e investidores com competências e interesses sinérgicos. Além disso, participações cruzadas de proprietários em múltiplas firmas permitem espalhar investimentos em um grande número de indústrias – o que contribui não somente para reduzir o risco do patrimônio dos proprietários mas também para irrigar a economia brasileira em um espectro mais amplo de setores (p. 111).

A formação dos grupos e conglomerados que atuam em concessões de rodovias segue lógica semelhante à que Lazzarini (2011) apresenta em seu livro *capitalismo de laços*. Os grupos e conglomerados são formados por acionistas que são construtoras, também contam com amplo financiamento do BNDES e tem como característica atuarem em vários segmentos. No caso dos grandes grupos e conglomerados que atuam no segmento de concessões de rodovias convém registrar que há diversos negócios cruzados, ou seja, que conta com parcerias entre estes grupos e conglomerados, por exemplo, a CCR e a EcoRodovias têm parceria na STP, a concessionária CLN divide sua propriedade entre a Odebrecht TransPort e a Invepar. Desta forma, esses grandes grupos e conglomerados têm dominado este mercado no Brasil, apenas no negócio das concessões eles juntos administram aproximadamente 14 mil quilômetros de rodovias no Brasil. Para se compreender a dimensão destes grupos e conglomerados, podemos exemplificar com a

CCR Concessões que administra um total de rodovias maior que toda a quilometragem concedida da Espanha.

Há uma teia de relações entre estes grupos e conglomerados econômicos com o Estado, via BNDES e BNDESPAR, fundos de pensão de estatais (PREVI, PETROS, FUNCEF) e entre os próprios grupos, por meio de associações e participações acionárias e na divisão das fatias de negócios oferecidas pelo Estado, como por exemplo, nas obras para a Copa do mundo de 2014, para as olimpíadas de 2016, construção de hidrelétricas e transposição do Rio São Francisco. As relações entre estes grandes grupos e conglomerados e a política brasileira é bastante estreita, por meio dos financiamentos de campanhas. Assim, os grupos e conglomerados conseguem por meio dos laços firmados entre políticos e os proprietários e diretores destas empresas, informações privilegiadas em relação às obras públicas a serem licitadas. Para exemplificar há o caso do Metrô Bahia (em Salvador) que é marcado por várias irregularidades envolvendo a OAS e a Camargo Correa (BELISÁRIO, 2014). A OAS é a principal acionista da Invepar e a Camargo Correa da CCR Concessões. Os grupos Bradesco e Votorantim também participam como acionista nos grupos que atuam em concessões de rodovias que possuem capital aberto, nos áudios disponibilizados pelos grupos em seus sites na internet nas seções de perguntas há executivos destes grupos que fazem perguntas aos diretores de relações com investidores dos conglomerados, como foi o caso da Arteris e Ecorodovias. Provavelmente estes conglomerados econômicos participam como acionistas com número elevado de ações, uma vez que possuem direito a voto. No caso do grupo Bradesco vale lembrar que, também é, juntamente com o BNDESPAR, um dos principais acionistas da mineradora Vale.

O capitalismo brasileiro segundo Lazzarini (2011) e Belisário (2014) é caracterizado por ter nos grandes grupos e conglomerados uma estrutura de comando familiar, como exemplos, JBS Friboi, Odebrecht, Andrade Gutierrez, assim, mesmo quando estes grupos e conglomerados se expandem e abrem capitais, mantém uma estrutura em que o grupo familiar fica com a parte que é mais lucrativa.

Resumo do capítulo

Neste último capítulo a intenção era, após reunir análises das teorias de localização, sobre o conceito de Estado e suas diferentes perspectivas, as diferenças e as implicações entre privatização e concessão e a análise das concessões de rodovias em nove estados brasileiros (feitas nos capítulos anteriores), mostrar que as concessões de rodovias se tornaram canal rápido e seguro de acumulação de capitais. Vimos que os governos do PT (Lula e Dilma Rousseff) continuaram a política de concessões, embora tenham aumentado as exigências às concessionárias e reduziu a TIR para aproximadamente 9%. Desta forma, ocorreu a estruturação de grupos interessados no negócio das concessões que cresceram rapidamente em períodos entre 3 e 18 anos, alguns surgiram no final da década de 1990 outros na primeira década dos anos 2000. Procuramos demonstrar como as concessões de rodovias no Brasil se tornaram um negócio lucrativo e seguro, lucrativo pela taxa elevada de retorno, principalmente nos Estados de São Paulo e Paraná, e segura em razão de garantias contratuais, da ampla dependência brasileira do modal rodoviário para transporte de cargas e de passageiros e da não existência de rotas alternativas para as rodovias concedidas.

Por fim, elegemos e analisamos cinco grandes conglomerados e dois grupos que atuam no segmento de administração de infraestruturas que estão protagonizando os últimos leilões de concessões. Esses cinco conglomerados são: CCR, Invepar, EcoRodovias, Triunfo e Arteris e os grupos são: Odebrecht TransPort e AB Concessões S.A. Estes grupos e conglomerados têm diversificado seus ramos de atuação em infraestruturas e geração de energia. As principais atividades destes grupos e conglomerados são nos segmentos de rodovias, metrô, aeroportos, logística, portos, usinas de geração de energia elétrica e mecanismos de cobrança eletrônica de pedágio e estacionamento.

Conclusão

Após quatro anos de pesquisa e reflexão sobre a problemática das concessões de rodovias no Brasil alguns apontamentos podem ser feitos. Alguns questionamentos comuns referentes às consequências das concessões de rodovias, como por exemplo, se ferem o direito de ir e vir dos cidadãos brasileiros e se é ou não apropriado o Estado brasileiro adotar essa forma de administração de infraestruturas de transportes rodoviários. Após todo o período de reflexões as preocupações vão além dessas dúvidas. Em primeiro lugar, avaliar se ferem ou não o direito de ir e vir do ponto de vista jurídico compete mais ao direito do que à Geografia. A nossa contribuição, como geógrafo, pode ser melhor no relacionamento entre as questões econômico-sociais, espaciais, regionais e territoriais. Em segundo, a pergunta a ser feita em relação às concessões de rodovias no Brasil é, como foram e estão sendo realizadas e não, apenas, se são ou não apropriadas. Não devemos nos esquecer de, também, questionar como os interesses dos cidadãos foram considerados na elaboração e na colocação em vigor dos contratos de concessão.

Há diversos tipos de normas nas concessões no Brasil desde que a primeira rodovia foi concedida à iniciativa privada. Além disso, há muitas diferenciações nos contratos devido a existência de diferentes contratos estaduais, sendo que cada um possui um “programa” próprio de concessões de rodovias. Porém, em todas as concessões no Brasil há uma semelhança que as diferenciam das de outros países. Nenhuma concessão de rodovia no Brasil ocorreu baseada no modelo BOT em que o setor privado se encarrega de construir a infraestrutura para depois explorar o seu uso por um período estabelecido, com exceção de um dos trechos do Rodoanel de São Paulo. Com base nessa premissa é possível afirmar que as concessões de rodovias no Brasil se enquadram na análise de Harvey (2008) sobre as privatizações, uma vez que as considera uma forma de expropriação. Pelo fato de as concessões serem uma forma “camuflada” de privatizar o uso de infraestruturas de transportes rodoviários e para isso realize a cobrança pela utilização torna válido compreendê-las como forma de expropriação.

O rápido crescimento dos grupos e conglomerados que administram essas infraestruturas mediante contratos de concessões e a entrada nesse mercado de empresas já consolidadas em outros setores, como o produtivo (Odebrecht) mostra que se trata de negócio bastante lucrativo e seguro. O lucro líquido da CCR no ano de 2014 da ordem de

1,3 bilhão revela que há carreamento muito expressivo de recursos dos usuários das infraestruturas para os cofres destas empresas. Trata-se de empreendimento bastante confiável, uma vez que há ampla proteção às concessionárias em casos de desequilíbrio econômico-financeiro. Além disso, conta com a participação do BNDES viabilizando grande parte dos recursos a serem investidos.

Considerando esses aspectos é que se questiona: de que forma o interesse público foi levado em conta em cada programa de concessão de rodovias tanto pelos governos estaduais quanto nos programas federais? Assim, conforme as análises dos diversos programas mostraram, os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e do Paraná são os que menos levaram em conta os interesses dos usuários. No caso do Estado de São Paulo por dois motivos, o primeiro em razão de ter concedido suas melhores rodovias logo na primeira fase do seu programa. Essas rodovias eram as melhores devido a sucessivos investimentos realizados pelos governos estaduais na melhoria dessas rodovias, essas rodovias são SP 330, SP 280, SP 310 e SP 348. Em segundo, porque nos contratos foram adicionados critérios que oneram muito os usuários. Entre esses critérios podem ser citados os principais: pagamentos de ônus feito pela concessionária ao Estado mensalmente durante todos os meses do contrato; além disso, há ainda o ônus variável referente a 3% das receitas das concessionárias, reajuste das tarifas de pedágio baseadas no IPCA e TIR de aproximadamente 20%.

No caso do Estado do Paraná os interesses dos cidadãos também foram negligenciados nos contratos de concessão de rodovias por dois motivos. Em primeiro, porque foram concedidos muitos trechos de rodovias simples (não possuem pista dupla) e não foi colocada como critérios nos contratos a duplicação de nenhum destes trechos. Em segundo, porque o Estado, na figura de seu governador, descumpriu as normas dos contratos ao reduzir em 50% os valores das tarifas o que causou a reação das concessionárias que entraram na justiça amparada pelos critérios claros nos contratos de que todas as decisões que alteram critérios dos contratos devem ser feitas mediante a concordância das duas partes envolvidas. Com a entrada das concessionárias na justiça todos os investimentos e obras previstos nos contratos foram paralisados até que a justiça desse um desfecho para o caso. Com isso a sociedade foi novamente prejudicada, uma vez que a cobrança do pedágio continuou, embora os investimentos tenham sido paralisados¹⁶⁵.

¹⁶⁵ “Portanto, conquistado o direito de explorar a infraestrutura rodoviária, o parceiro privado orienta suas ações para um programa de maximização dos benefícios que pode não respeitar uma justa sintonia com os

Os contratos federais tiveram várias fases, conforme foi demonstrado. Os últimos contratos realizados pelo Governo Federal consideraram mais os interesses da sociedade se comparados com os contratos anteriores realizados pela União e se comparados com a maioria dos contratos das unidades federativas. Porém, mesmo nos últimos há falhas que já no início da vigência apresentaram equívocos e transtornos. Mas, é necessário reconhecer que esses últimos contratos colocaram como critérios a duplicação das rodovias, objeto de concessão, até o quinto ano desde a entrada em vigor dos contratos. São exemplos desse caso as rodovias BR 163 (nos Estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul) e BR 040 (trecho entre Brasília – DF e Juiz de Fora - MG).

Uma das principais justificativas do Estado para dar início à concessão de rodovias é a impossibilidade financeira do Estado para manter e ampliar as infraestruturas de rodovias. A análise sobre o papel do Estado no século XX e dos programas de desenvolvimento mostra que foram criadas formas de financiar a manutenção e ampliação das infraestruturas rodoviárias. No entanto, a constituição de 1988 colocou entraves à gestão do Estado no que se refere às infraestruturas de transportes rodoviários. Pela nova constituição não é permitido a vinculação de impostos a nenhum setor ou atividade estatal. Assim, ao contrário do que comumente se acredita, o IPVA não é um imposto que tem a finalidade direta de investimentos em infraestruturas de transportes rodoviários. Outros mecanismos que tinham a finalidade direta de direcionar recursos ao setor rodoviário foram extintos, como é o caso do Fundo Nacional de Pavimentação (FNP).

Diante dos resultados obtidos com a pesquisa fica uma certeza, se o Estado perdeu ou dificultou os mecanismos para a gestão de infraestruturas rodoviárias a alternativa das concessões tem apresentado inúmeros problemas. Ao contrário do que a ABCR tenta propagar, por exemplo, com a publicação do livro *Pedágio: mitos e fatos* (2010), o sistema de praças de pedágio para funcionar é antieconômico, uma vez que a manutenção das praças consome uma parte significativa da receita, as taxas de lucros das concessionárias é muito elevada (em torno de 20%), muitas concessionárias não cumprem o que está acordado em contrato mesmo com a fiscalização, o que mostra que a iniciativa privada nem sempre tem apresentado ética no cumprimento das normas dos contratos. Vale lembrar que a taxa de lucros média para qualquer outro negócio gira em torno de 4% a 5%.

conceitos de serviço adequado estabelecidos em contrato. Face às características contratuais e ao modelo de concessão proposto, a concessionária pode adotar estratégias gerenciais que pressionem o reajuste do valor da Tarifa Básica de Pedágio e/ou favoreça seu Fluxo de Caixa e a Estrutura dos Investimentos ajustando-os às variações da realidade econômica, segundo seus interesses comerciais, em detrimento aos parâmetros originalmente propostos para a concessão” (GONZE, 2014, p. 18).

Outro problema é um constante *imbróglia* entre os agentes envolvidos na concessão: sociedade, poder público e empresas concessionárias. O Estado por várias vezes também desrespeitou normas contratuais, são exemplos episódios nos Estados do Paraná, São Paulo e no Rio Grande do Sul.

Outro problema, constatado em praticamente todos os programas de concessões no Brasil, é o descontentamento por parte da sociedade, inúmeros protestos, acionamentos judiciais, criação de associações ou outros entes representativos da sociedade contra os pedágios, como é o caso da ASSURCON e do Fórum Nacional do Transporte. Não é um processo pacífico.

Para finalizar concluímos que as concessões contribuem para o aumento da velocidade de circulação do capital. No entanto, há uma facilitação seletiva, uma vez que viabiliza a circulação para os usuários de infraestruturas rodoviárias cujas atividades não são afetadas pelos custos do pedágio e para os que a rapidez é mais importante do que os custos de transporte. Os maiores prejudicados são os usuários de produtos de baixo valor agregado, como alimentos e materiais de construção. Há grandes diferenças das consequências das concessões de rodovias na localização de atividades econômicas e nos deslocamentos de mercadorias, os principais fatores a se considerar são a unidade da federação em que se analisa (Estados de São Paulo e do Paraná são os mais onerosos), e o tipo de contrato, no caso federal os primeiros contratos datados de 1995 e 1996 realizados no Governo de Fernando Henrique Cardoso são muito onerosos, semelhantes aos estaduais de São Paulo, e os da gestão dos governos de Lula e Dilma Rousseff são menos onerosos pelo fato de a TIR nestes contratos ter sido reduzida aproximadamente pela metade. Em outro aspecto, as concessões de rodovias são uma nova modalidade de expropriação de recursos dos usuários de rodovias, o que facilitou o rápido crescimento de grandes grupos e conglomerados nacionais ou mistos que estão se especializando no setor de administração de infraestruturas, além de investirem em outros negócios como são os casos dos sistemas de cobrança eletrônica.

A trama complexa do negócio das concessões de rodovias no Brasil funciona a partir da articulação entre Estado e empresas privadas por meio da elaboração de lotes com quilometragens muito extensas de rodovias (o lote vencido pela Concebra tem mais de mil quilômetros de extensão) e com a obrigatoriedade de alocação de elevados montantes de recursos para dar andamento no negócio. Assim, as empresas pequenas são “expulsas” do processo (não se atrevem a concorrer nos leilões). A disputa entre os grandes grupos e

conglomerados ocorre já com a ciência de que poderão tomar empréstimos do BNDES com juros baixos e longo prazo para liquidação das dívidas. O interesse privado no negócio das concessões decorre das amplas garantias quanto aos lucros afixados nos contratos, a TIR, que alcança até 20% e assegurados pelos reajustes anuais baseados no IGP-A ou IGP-M. As concessionárias atuam mais como administradoras do que de financiadoras dos investimentos feitos nas infraestruturas. O resultado prático é que a **armadura territorial** expressa pelas infraestruturas se reforça com o advento das privatizações e concessões. Outro resultado prático é a melhorias das capacidades de circulação, sobretudo para os grandes agentes econômicos, cuja produção ocorre em larga escala ou cujos produtos tem alto valor agregado por unidade. No outro extremo, agrava os custos produtivos para os agentes que atuam na produção de material de construção e produtos básicos, como alimentos. Por fim, neste processo, o Estado, em articulação com grandes agentes econômicos, proporciona condições para que a reprodução ampliada do capital possa ocorrer de forma mais fluida.

REFERÊNCIAS

- AB CONCESSÕES S.A. Apresenta informações sobre o conglomerado AB Concessões S.A. Online, 2015. Disponível em: <http://www.abconcessoes.com.br/abconcessoes/web/default_pti.asp?idioma=0&conta=45>. Acesso em: 21 out. 2015.
- ABCR. **Associação Brasileira de Concessionárias de Rodoviárias**. Apresenta informações sobre as concessões rodoviárias no Brasil. Disponível em: <<http://www.abcr.org.br/>>. Acesso em: 24 set. 2013.
- ABDALA, Vitor. **RJ quer concessão de três rodovias e construção da ferrovia Rio-Vitória**. Online, 2015. Disponível em: <<http://www.lideriodejaneiro.com.br/imprensa/noticias/141-rj-quer-concessao-de-tres-rodovias-e-construcao-da-ferrovia-rio-vitoria.html>>. Acesso em: 26 jun. 2015.
- ABERTIS. Apresenta informações sobre a Abertis. Online: 2104. Disponível em: <<http://www.abertis.com/que-es-abertis/var/lang/es/idm/8>>. Acesso em: 21 mai. 2014.
- AGUIRRE, Brasília Maria Baptista; SADDI, Fabiana da Cunha. Uma alternativa de interpretação do II PND. **Revista de Economia Política**. v. 17, n. 4 (68), out.-nov. 1997. pp. 78-98.
- ALBALATE, Daniel. **The privatisation and nationalisation of European Roads: success and failure in Public-Private Partnerships**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2014.
- ALERGS. **Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul**. Comissão de Segurança e Serviços Públicos. Subcomissão dos Pedágios. SOSSELLA, Gilmar (Redator). Relatório final. Porto Alegre, 2012.
- ALMEIDA, Monica Piccolo. **Programa de Desestatização do Governo Collor: uma leitura gramsciana**. Laboratório de História-Econômico Social. Texto de Discussão n. 10, pp. 1-9, 2007.
- ALMEIDA, Monica Piccolo. **Reformas neoliberais no Brasil: a privatização nos governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso**. (Tese de Doutorado). Rio de Janeiro: UFF/ICHF, 2010.
- ALTAFIN, Iara Guimarães. **BNDES garante recursos a concessionárias de rodovias**. Online 2015. 2015. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/11/18/bndesgaranterecursosaconcessionariasderodovias>>. Acesso em: 20 nov. 2015.
- AMARAL FILHO, Jair do. Desestatização do poder público: privatização, concessão e terceirização. Fascículo do “Curso de Gestão Democrática e Protagonismo Cidadão”, **Jornal O Povo**, mar., pp. 97-113, Fortaleza, 2005.
- ANDIMA. Associação Nacional das Instituições do Mercado Financeiro; ABRASCA. Associação Brasileira das Companhias Abertas. **O que são debêntures**. São Paulo/ Rio de Janeiro, 2008.
- ANTAS JUNIOR, Ricardo Mendes. Elementos para uma discussão epistemológica sobre a regulação no território. Revista **Geosp – Espaço e tempo**. São Paulo, n. 16, p. 81-86, 2004.

ANTAS JUNIOR, Ricardo Mendes. **Território e regulação: fonte formal e não material do direito**. São Paulo: Humanitas, 2002.

ANTT. Agência Nacional de Transportes Terrestres. Online: 2014. Apresenta informações infraestruturas de transporte rodoviário e das concessões nacionais. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br/index.php>>. Acesso em: 07 ago. 2014.

ARAÚJO, João Lizardo Rodrigues Hermes de. Brasil em desenvolvimento: expansão da infra-estrutura. In. CASTRO, Ana Célia; LICHA, Antonio; PINTO JR., Helder Queiroz; SABOIA, João. (Org.). **Brasil em desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. Vol. 1.

ARAÚJO, Stênio Accioly de; BRITO, Daniel Pitelli de. **Modelos de concessões rodoviárias na América Latina**. [s. l.: s.n.], 2003. Disponível em: <<http://www.fgvsp.br>> Acesso em: 14 ago. 2006.

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. Rio de Janeiro: Contraponto: São Paulo Editora UNESP, 1996.

ARROYO, Mónica. **Bases territoriais técnicas e normativas para os fluxos internacionais de comércio. O caso do Estado de São Paulo, Brasil**. In: Encuentro de Geógrafos de América Latina, 2013, Lima. 14º Geógrafas de América Latina: Reencuentro de saberes territoriales latinoamericanos, 2013. p. 1-17.

ARTERIS. Apresenta informações sobre a Arteris. Online: 2104. Disponível em: <<http://www.arteris.com.br/>>. Acesso em: 21 mai. 2014.

ARTERIS. **Informações trimestrais**. 2015. Online, 2015. Disponível em: <<http://ri.arteris.com.br/ptb/5197/49501.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2015.

ARTESP. **Agência de Transporte do Estado de São Paulo**. São Paulo: online, 20012. Apresenta informações sobre as concessões de rodovias no Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.artesp.sp.gov.br>. Acesso em: 14 jun. 2012.

ASECAP. Association Européenne des Concessionnaires d'Autoroutes et d'ouvrages à Péage. Apresenta informações sobre concessões de rodovias na Europa. Disponível em: <<http://www.asecap.com/>>. Acesso em: 20 mai. 2013.

ASETA. Asociación de Sociedades Españolas Concesionarias de Autopistas, Túneles, Puentes, e Vías de peaje. Apresenta informações sobre as autopistas pedagiadas na Espanha. Online, 2013. Acesso em: 14 out. 2013. Disponível em: <<http://www.aseta.es/>>.

AUGÉ, Marc. **Por uma antropologia da mobilidade**. Lameiras – Maceió: EDUFAL: Editora da UNESP, 2010.

ÁVILA, Róber Iturriet; LARRATEA, Luís Felipe Gomes. **Onde está o Estado?** Disponível em: <http://cartamaior.com.br/detalheImprimir.cfm?conteudo_id=32779&flag_destaque_longo_curto=L>. Acesso em: 27 mar. 2015.

BACELAR, Tânia. Apresentação. In. BRANDÃO, Carlos Antônio. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.

BAEZA MUÑOZ, María de los Angeles; VASSALO MAGRO, José Manuel. La intervención de la administración ante las dificultades financieras de las sociedades concesionarias de autopistas de peaje. **Presupuesto y gasto público**. n. 65, p. 51-60. 2011. Disponível em:

<http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/65_03.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2013.

BARAT, Josef. **Evolução dos transportes no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE: IPEA, 1978.

BARAT, Josef. Infraestruturas de logística de logística e transporte: análise e perspectivas. In: Silveira, M. R. (Org.). **Circulação, transporte e logística: diferentes perspectivas** (pp. 331-354). São Paulo: Outras Expressões, 2011.

BARBOSA, Walmir. **Sociologia e Trabalho**: Uma Leitura Sociológica Introdutória. Goiânia: S/ed., 2002.

BARELLA, Rodrigo Maluf. Pedágios e concessões no Estado de São Paulo. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 63, mar. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3889>>. Acesso em: 09 out. 2007.

BARROSO, Luís Roberto. O contrato de concessão de rodovias: particularidades, alteração e recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, (Edição Especial), 2012. pp. 186-215.

BAUMAN, Zygmunt. **Vida a crédito**: conversas com Citlali Rovirosa-Madrado. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política social no capitalismo tardio**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BELISÁRIO, Adriano. **As quatro irmãs**: Odebrecht, OAS, Camargo Côrrea e Andrade Gutierrez. Negócios familiares, proximidade com governos, financiamento de campanhas e diversificação de atividades – do agronegócio à moda, passando pela telefonia e o setor armamentício – compõem a história das gigantes. Online, 2015. 2014. Disponível em: <<http://apublica.org/2014/06/as-quatro-irmas/>>. Acesso em: 5 out. 2015.

BELLET, Carmen; CASELLAS, Antonia; LOGROÑO, María Pilar Alonso. Gobernanza, infraestructuras y desarrollo territorial: análisis a través de una estación de tren de alta velocidad. **Ería**. Revista Cuatrimestral de Geografía. 2011. n. 84-85, p. 159-172.

BELLET, Carmen; CASELLAS, Antonia; LOGROÑO, María Pilar Alonso. Infraestructuras de transporte y territorio. los efectos estructurantes de la llegada del tren de alta velocidad en España. 2010. **Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles**. n. 52. pp. 143-163.

BÉRION, Pascal *et al.* L'évaluation socio-économique des infrastructures de transport: Enrichir les approches du développement territorial, **Revue d'Économie Régionale & Urbaine**, /4 novembre, p. 651-676. 2007.

BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado II**: o assalto das privatizações continua. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. (Coleção Brasil Urgente).

BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado**: um balanço do desmonte do Estado. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. (Coleção Brasil Urgente).

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Online, 2014. Apresenta informações sobre empréstimos às concessionárias de rodovias. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2014/logistica/20140901_br.html>. Acesso em: 29 set. 2014.

BOSQUO, João. **Governo de Mato Grosso e produtores assinam contratos de concessão para exploração de pedágios em estradas estaduais.** 2010. Online, 2015. Disponível em: <<http://www.mt.gov.br/imprime.php?sid=168&cid=63054>>. Acesso em: 3 set. 2015.

BRANDÃO, Carlos Antônio. **Território e desenvolvimento:** as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.

BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-79).** Brasília: Imprensa Oficial, 1974.

BRITO, Agnaldo. **Arrecadação de pedágio bate recorde em São Paulo.** Online, 2015. 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2512200902.htm>>. Acesso em: 15 out. 2015.

BULL, Alberto. Concesiones viales en América Latina: situación actual y perspectivas. **CEPAL.** División de recursos naturales e infraestructura. N. 79. Santiago de Chile, octubre, 2004.

CAMPAGNOLO, Edson. **Mais um fracasso nas negociações do pedágio no Paraná.** Online 2015. Disponível em: <http://www.agenciafiep.com.br/wp-content/uploads/2013/12/08-12_gazeta.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2015.

CARDOSO, Alessandra. BNDES: duas críticas opostas. **Revista Carta Capital.** Online, 2015. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/outras-palavras/bndes-duas-criticas-opostas-7334.html>>. Acesso em: 23 jun. 2015.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise:** a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Editora Unesp, 2002.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política.** Campinas: Papirus, 1994.

CARPINTERO, Samuel; BARCHAM, Raphael. Private toll roads: lessons from Latin America. **IPCSIT.** vol. 26. IACSIT Press, Singapore. 2012.

CARRION, Raul; VIZENTINI; Paulo G. Fagundes (org.). **Globalização, neoliberalismo, privatizações:** quem decide este jogo? Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1998.

CARTA CAPITAL. Governo lança pacote de concessões, a maior aposta para crescer. Online, 2015. **Revista Carta Capital.** Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/economia/governa-lanca-pacote-de-concessoes-a-maior-aposta-para-crescer-4904.html>>. Acesso em: 16 jun. 2015.

CARTA CAPITAL. Lava Jato: PF prende presidentes da Odebrecht e Andrade Gutierrez. Online, 2015. **Revista Carta Capital.** Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/lava-jato-pf-prende-presidentes-da-odebrecht-e-andrade-gutierrez-8821.html>>. Acesso em: 9 jul. 2015.

CARVALHO, André Castro (org.). **Contratos de concessão de rodovias:** artigos, decisões e pareceres jurídicos. São Paulo: MP Editora, 2009.

CASTILLO, Ricardo Abid. Agricultura globalizada e logística nos cerrados brasileiros. In. Silveira, M. R. (Org.). **Circulação, transporte e logística: diferentes perspectivas** (pp. 331-354). São Paulo: Outras Expressões, 2011.

CASTRO, Demian; LEÃO, Igor Zanoni Constant Carneiro. Reorganização da infraestrutura: o caso do Paraná. In: **Infra-estrutura: perspectiva de organização; casos**

estaduais. Fernando Rezende e Thomas Bruginsky de Paula (coordenadores). Brasília: IPEA, 1997.

CATAIA, Márcio. Território usado e federação: articulações possíveis. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1135-1151, out.-dez. 2013.

CCR CONCESSÕES. Apresenta informações sobre o grupo CCR Concessões. Online, 2015. Disponível em: <<http://www.grupoccr.com.br/>>. Acesso em: 21 out. 2015.

CEPEDA, Julio Toro. **Experiencia chilena en concesiones e asociaciones Público-Privadas para el desarrollo de infraestructura y la provisión de servicios públicos informe final.** Programa Para el Impulso en Asociaciones Público-Privados en Estados Mexicanos – PIAPPEM. Santiago, 2009.

CITRON, Benjamin. **Avaliação crítica do programa de concessões rodoviárias no Brasil:** estudo do lote 5 do programa federal. (Monografia em Engenharia de Produção) São Paulo: USP/Escola Técnica, 2006.

CNT. **Confederação Nacional do Transporte.** Online, 2014. Apresenta informações sobre a Pesquisa CNT Rodovias – 2013. Disponível em: <<http://pesquisarodovias.cnt.org.br/Paginas/index.aspx>>. Acesso em: 07 mai. 2014.

CNT. Confederação Nacional do Transporte. **Pesquisa CNT de rodovias 2014.** Online, 2015. Disponível em <<http://pesquisarodovias.cnt.org.br/>>. Acesso em: 13 mar. 2015.

CNT. Confederação Nacional do Transporte. **Pesquisa CNT de rodovias 2015.** Online, 2015. Disponível em <<http://pesquisarodovias.cnt.org.br/>>. Acesso em: 6 nov. 2015.

COLOGNESI, Glaucia. **Nininho é dono de pedágio e atua na comissão que fiscaliza o serviço.** 2014. Disponível em: <<http://rdnews.com.br/legislativo/nininho-e-dono-de-pedagio-e-atua-na-comissao-que-fiscaliza-o-servico/51655>>. Acesso em: 7 set. 2015.

CORRÊA, Roberto Lobato. Espaço, um conceito-chave da Geografia. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. **Geografia: Conceitos e temas.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

CORRÊA, Roberto Lobato. Interações espaciais. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. **Explorações Geográficas: percursos no fim do século.** 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

DERANI, Cristiane. **Privatização e serviços públicos:** as ações do Estado na produção econômica. São Paulo: Max Limonad, 2002.

DICKEN, Peter. **Mudança global:** mapeando as novas fronteiras da economia mundial. São Paulo: Bookman, 2010.

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

DÍVIDA pública: a soberania na corda bamba. Direção: Carlos Pronzato. Produção: Instituto Rede Democrática/RJ, Núcleo RJ da Auditoria Cidadã da Dívida Pública e Sindipetro/RJ Realização: La Mestiza Audiovisual, 2014. (Documentário). 60 min. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=aFzke1cCwUg>>. Acesso em: 31 mar. 2015.

DOWBOR, Ladislau. **Os vazamentos do dinheiro público.** Online 2105. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1482>>. Acesso em: 4 mar. 2015.

DRAIBE, Sonia Miriam. **Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil: 1930/1960**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

ECORODOVIAS. Apresenta informações sobre a EcoRodovias. Online, 2015. Disponível em: <<http://www.ecorodovias.com.br/>>. Acesso em: 1 out. 2015.

EGLER, Cláudio Antonio. Questão regional e gestão do território no Brasil. In. CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. **Geografia: Conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

ELIAS, Denise. Globalização e fragmentação espaço agrícola no Brasil. **Scripta Nova**. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona V. X, n. 218, ago. 2006.

ENGEL, Eduardo; FICHER, Ronald; GALETOVIC, Alexander. El programa chileno de concesiones de infraestructuras: evaluación, experiencias y perspectivas. In. BASCUÑÁN Felipe Larraín; VERGARA, Rodrigo. **La transformación económica de Chile**. Santiago: Productora Gráfica Andros, 2001.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

EXAME. **“PPP caipira” dá primeiros frutos**. Online, 2015. 2005. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/856/noticias/ppp-caipira-da-primeiros-frutos-m0080214>>. Acesso em: 3 set. 2015.

EXAME. **Lucro líquido da CCR no 4º trimestre avança 25,37%**. Online 2015. 2015. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/negocios/noticias/lucroliquidodaccrno4otrimestreavanca2537>>. Acesso em: 6 mar. 2015.

EXAME. **Para os irmãos Bertin, o jeito é brigar na justiça**. Online, 2015. 2013. Disponível em: < <http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/104402/noticias/o-jeito-e-brigar-na-justica>>. Acesso em: 21 out. 2015.

FACCIOLI, Raquel. Frete deve encarecer 14,4%, estima sindicato. **O Imparcial**. Presidente Prudente, 29 de jun. 2011. Cidades, p. 5B.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Editora Globo, 2001.

FARIAS, Hélio Caetano. O papel do BNDES na integração do território brasileiro. **Revista Ge USP – Espaço e tempo**. n. 34, (Número especial). pp. 119-133. São Paulo, 2013.

FAYARD, Alain. **Analysis of highway concession in Europe**. University of Bergamo - Conference on Highways: cost and regulation in Europe. 2005. Disponível em: <<http://dinamico2.unibg.it/highways/paper/FAYARD.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2015.

FIGUEIREDO, Mário João. A concessão de rodovias paranaenses: uma análise à luz das teorias da regulação. In: II ECOPAR. 2, 2003, Maringá. **Anais do II Encontro de Economia Paranaense**. Maringá: UEM-UEL-UEPG-UNIOESTE-IPARDES, 2003, p. 43-55.

FINATTI, Rodolfo. **Condomínios empresariais nas áreas metropolitanas do Estado de São Paulo: produção imobiliária e localização da indústria**. (Dissertação em Geografia). São Paulo: FFLCH/USP, 2011.

FIORI, José Luís. **60 lições dos 90: uma década de neoliberalismo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

FIORI, José Luís. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis: Vozes, 1997.

FISCHER, André. Os efeitos geográficos das novas tecnologias. Abordagem geral. In. FIRKOWSKI, Olga Lúcia Castreghini de Freitas; SPOSITO, Eliseu Savério (org.). **Indústria, ordenamento do território e transportes**: a contribuição de André Fischer. São Paulo: Expressão Popular, 2008. pp. 23-52.

FISCHER, André. Transporte e localização industrial. In. FIRKOWSKI, Olga Lúcia Castreghini de Freitas; SPOSITO, Eliseu Savério (org.). **Indústria, ordenamento do território e transportes**: a contribuição de André Fischer. São Paulo: Expressão Popular, 2008. pp. 23-52. pp. 115-132.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Modelo penaliza usuário**. Online, 2015. 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2512200904.htm>>. Acesso em: 17 out. 2015.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; MONTEIRO, Sergio Marley Modesto. O Estado e suas razões: o II PND. **Revista de Economia Política**. v. 28, n. 1 (109). Jan-Mar. 2007. pp. 28-46.

FREITAS, Tatiana; BRITO, Agnaldo. Governo recua e muda regras para salvar concessões de rodovias. **Folha de São Paulo**. São Paulo. 05 fev. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/1226109-governo-muda-regras-de-concessao-rodoviaras-para-atrair-investidor.shtml>>. Acesso em: 20 abr. 2013.

FRONTEIRA URGENTE. **Lucro com pedágio ultrapassa R\$ 1 bilhão. Vereadores de Foz são contra a renovação de concessão na BR -277**. Online, 2015. 2015. Disponível em: <<http://fronteiraurgente.com.br/lucro-com-pedagio-ultrapassa-r-1-bilhao-vereadores-de-foz-sao-contra-a-renovacao-de-concessao-na-br-277/>>. Acesso em: 25 set. 2015.

FURTADO, Celso. **Capitalismo e globalização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Círculo do Livro, 1974.

G1.GLOBO. Moradores de distrito de Barbacena lutam por isenção de taxa de pedágio. Online, 2015. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mg/zona-da-mata/noticia/2015/08/moradores-de-distrito-de-barbacena-lutam-por-isencao-de-taxa-de-pedagio.html>>.

GALLARDO, Fernando Navia. **Concesión vial**: mitos y realidades. El Diario, 2007. Disponível em: <<http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/61016-concesion-vial-mitos-y-realidades/>>. Acesso em: 13 jul. 2013.

GARZON, Luis Fernando Novoa. Financiamento público ao desenvolvimento: enclave político e enclaves econômicos. In. ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno. [Et al.]. **Capitalismo globalizado e recursos territoriais**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010.

GASPAR, Jorge. O novo ordenamento do território: Geografia e valores. Scripta Vetera. **Edición electrónica de trabajos publicados sobre geografía y ciencias sociales**. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos. Universidade de Lisboa. 1995.

GENNARI, A. M. Mundialização do capital e reformas privatizantes no Brasil e na Inglaterra no final do século vinte. In: **V Congresso Europeo CEISAL de latinoamericanistas**, 2007, Bruxelas. Disponível em: <<http://www.reseau-amerique-latine.fr/ceisal-bruxelles/HIST-RI/HIST-RI-2-GENNARI.pdf>>. 2007.

GIAMBIAGI, Fabio; RIECHE, Fernando; AMORIM, Manoel. As finanças do BNDES: Evolução recente e tendências. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro. V. 16, n. 31, pp. 3-40. Jun. 2009.

GONZE, Nilson Corrêa. **Concessão em rodovias federais: uma análise da evolução dos modelos de regulação técnica**. (Dissertação de Mestrado). COPPE/UFRJ: Rio de Janeiro, 2014.

GRAY, John. **Falso amanhecer: os equívocos do capitalismo global**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GRUPO GALVÃO. Apresenta informações sobre o Grupo Galvão. Online, 2016. Disponível em: < <http://www.galvao.com/>>. Acesso em: 16 mai. 2016.

GUANZIROLI, Carlos; CONSIDERA, Claudio (Coord.). **Avaliação logística e socioeconômica de alteração no horário para o tráfego de caminhões na ponte Rio-Niterói**. (Relatório de pesquisa). Niterói, 2006.

GUANZIROLI, Carlos; CONSIDERA, Claudio (Coord.). **Impactos socioeconômicos da implantação de pedágios na rodovia Presidente Dutra**. (Síntese final). Niterói, 2005.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2004.

HAESBAERT, Rogério. Ordenamento territorial. **Boletim Goiano de Geografia**. v. 26, n. 1. Jan. jun. 2006. pp. 117-124.

HAMAD, Ricardo; GUALDA, Nicolau D. Fares. Modelo para localização de instalações em escala global envolvendo quatro elos da cadeia logística. In. **Transporte em transformação X**. CNT/ANPET. (org.). Brasília: LGE, 2006.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola, 2001.

HARVEY, David. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

HARVEY, David. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

HERNÁNDEZ, Lizbeth Castañeda. Concesiones viales: un impulso ao desarrollo carretero en México. **Fundación Rafael Preciado Hernández. Papeles para la reflexión**. Ano II. n. LXXVI. México. 2009. Disponível em: < http://www.fundacionpreciado.org.mx/Reflexion/PDF/P_reflexion76.pdf >. Acesso em: 05 mai. 2013.

HOJE EM DIA. **Deputados questionam cobrança de pedágio na BR-040 e criticam concessionária e ANTT**. Online, 2015. Disponível em: <<http://www.hojeemdia.com.br/horizontes/deputados-questionam-cobranca-de-pedagio-na-br-040-e-criticam-concessionaria-e-antt-1.342778>>. Acesso em: 25 out. 2015.

HUERTAS, Daniel Monteiro. **Território e circulação: transporte rodoviário de carga no Brasil**. (Tese em Geografia). São Paulo: FFLCH/USP, 2013.

IBTTA. International Bridge, Tunnel, and Turnpike Association. Apresenta informações sobre várias associações de concessionárias pelo mundo. Online, 2013. Acesso em: 14 out. 2013. Disponível em: <<http://www.ibtta.org/index.cfm>>.

INVEPAR. Apresenta informações sobre a Invepar. Online, 2015. Disponível em: <<http://www.invepar.com.br/>>. Acesso em: 15 set. 2015.

IPEA. **Rodovias brasileiras, gargalos, investimentos, preocupações com o futuro.** Comunicado do IPEA n. 52. 2010.

JESSOP, Bob. O Estado e a construção de Estados. **Revista Outubro.** n. 15. 2007. pp. 11-43. Disponível em: <http://www.revistaoutubro.com.br/edicoes/15/Artigo_01.pdf>. Acesso em: 20 set. 2015.

JUS BRASIL. Governo do Estado autoriza cobrança de pedágio na MT-449. Online 2015. Disponível em: <<http://sefazmt.jusbrasil.com.br/noticias/1200449/governodoestadoautorizacobrancadepedagionamt449>>. Acesso em: 4 fev. 2015.

KLEIN, Naomi. **A doutrina do choque:** a ascensão do capitalismo de desastre. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

KURZ, Robert. **A privatização do mundo.** 2002. Disponível em: <<http://resistir.info>>. Acesso em: 26 mai. 2015.

LANDI, Mônica; FILHO, Reynaldo Passanezi. **Reorganização da infra-estrutura:** o caso de São Paulo. IMPRENTA: 1997.

LAURA, Guillermo. **Autopistas y ferrocarriles:** caminos para el desarrollo. Fundación Metas Siglo XXI, 2011.

LAZZARINI, Sérgio G. **Capitalismo de laços:** os donos do Brasil e suas conexões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LIBRO BLANCO. **La política europea de transportes de cara al 2010:** la hora de la verdad. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruxelas, 2001.

LIZANA, Dolores María Rufián. Políticas de concesión vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Proyecto ILPES/CAF "Marco Regulatorio, privatización y modernización del Estado". n. 16. **Cepal.** Santiago de Chile, Enero, 2002.

LOGÍSTICA BRASIL. Apresenta informações sobre as concessões de rodovias no Brasil. Online, 2015. Disponível em: <<http://www.logisticabrasil.gov.br/rodovias3>>. Acesso em: 18 jun. 2015.

MACHADO, Kal. **Concessões de rodovias:** mito e realidade. 2. ed. São Paulo: Prêmio, 2002.

MACHADO, Luis Toledo. **Concepções políticas do Estado e da questão nacional nos séculos 19 e 20:** mito e realidade das doutrinas políticas. São Paulo: Edições Mandacaru/CPC - UMES, 2000.

MAGRO, José Manuel Vassalo; BARTOLOMÉ, Rafael Izquierdo de. **Infraestructura pública y participación privada:** conceptos y experiencias en América y España. Corporación Andina de Fomento: Bogota, 2010.

MANDEL, Ernest. **O Capitalismo tardio.** São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MANZAGOL, Claude. **Lógica do espaço industrial.** São Paulo: Difel, 1985.

MARETTI, Eduardo. **CPI dos pedágios chega ao fim:** para PT, tarifas podem cair 49% no estado. Online 2015. 2014. Disponível em

<<http://www.redebrasilatual.com.br/politica/2014/08/cpi-dos-pedagios-chega-ao-fim-e-pt-apresenta-voto-em-separado-6042.html>>. Acesso em: 16 nov. 2015.

MARQUES, Rui Cunha; SILVA, Duarte. As parcerias Público-Privadas em Portugal. Lições e recomendações. **Revista de Estados Politécnicos**. Lisboa, v. VI, n. 10. p. 33-50. 2008.

MARRE, J. A. L. **A construção do objeto científico na investigação empírica**. Cascavel: seminário de pesquisa do Oeste do Paraná – UNIOESTE, 1991. (Digitado).

MARTINS, Fernando; SOARES, Vanessa; CAMMARATA, Felipe. **Infraestrutura rodoviária no Brasil: uma proposta para desenvolvê-la**. São Paulo: Bain & Company, 2013.

MARTINS, José de Souza. **A política no Brasil: lúmpen e místico**. São Paulo: Contexto, 2011.

MARX, Karl. **Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858: esboço da crítica da economia política**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MATTELRT, Armand. **A invenção da comunicação**. Lisboa: Instituto Piaget, 1994.

MELLO, João Manuel Cardoso de. **O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira**. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MENDONÇA, José Márcio. **Depois de PIB fraco, o governo vai apostar nas concessões de infraestrutura**. Online, 2015. Disponível em: <<http://www.infomoney.com.br/mercados/na-real/noticia/4074851/depois-pib-fraco-governo-vai-apostar-nas-concessoes-infraestrutura>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

MENEGHETTI NETO, Alfredo. Reorganização da infra-estrutura: o caso do Rio Grande do Sul. In: **Infra-estrutura: perspectiva de organização; casos estaduais**. Fernando Rezende e Thomas Bruginsky de Paula (coordenadores). Brasília: IPEA, 1997.

MENTOR, Antonio; BITTENCOURT, Gerson. **Voto em separado ao relatório final da CPI dos pedágios, apresentado pelos deputados Antonio Mentor e Gerson Bittencourt, da bancada do Partido dos Trabalhadores**. São Paulo: 2014. Disponível em: <<http://www.ptalesp.org.br/download/noticia/Voto%20separado%20CPI%20Pedagios%202014.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2014.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **De ferro e flexíveis: marcas do Estado empresário e da privatização na subjetividade operária**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

MINISTERIO de fomento. Disponibiliza informações sobre o transporte rodoviário na Espanha. Disponível em: <http://www.fomento.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/CARRETERAS/CATYEVO_RED_CARRETERAS/>. Acesso em: 10 set. 2013.

MIRANDA, Hellem de Freitas. **Mobilidade urbana sustentável e o caso de Curitiba**. (Dissertação de Mestrado). São Carlos: EESC/USP, 2010.

MONBEIG, Pierre. **Pioneiros e fazendeiros de São Paulo**. São Paulo: Hucitec, 1984.

MORAES, Reginaldo Carmelo Correa de. **Estado, desenvolvimento e globalização**. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

MOREIRA, Ruy. **Sociedade e espaço geográfico no Brasil**: constituição e problemas de relação. Rio de Janeiro: Contexto, 2011.

MUÑOZ, María de los Angeles Baeza; HORTELANO, Alejandro Ortega; MAGRO, José Manuel Vassalo. **La crisis económica en las concesiones de autopistas de peaje**. 2013. Disponível em: <http://www.aeca.es/pub/on_line/comunicaciones_xvcongresoaecca/cd/102f.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2013.

MUSACCHIO, Aldo; LAZZARINI, Sergio. G. **Reinventando o capitalismo de Estado**: O Leviatã nos negócios: Brasil e outros países. São Paulo: Portfólio Penguin, 2015.

NASSER, Imad Ali. As privatizações à Luz do Ditado Constitucional. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 52, 1 nov. 2001. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/2449>>. Acesso em: 13 abr. 2015.

NASSIF, Luís. **O curioso jogo de Alckmin com as tarifas de pedágio**. Online, 2015. 2014. Disponível em: <<http://jornalggn.com.br/noticia/o-curioso-jogo-de-alckmin-com-as-tarifas-de-pedagio>>. Acesso em: 16 out. 2015.

NEGRI, Barjas. **Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880 - 1990)**. Campinas: Unicamp, 1996.

NICKESSEN, Alfred; STANFIELD, Mitchel. **Toll road securitization in China**. 2000. Online, 2015. Disponível em: <http://transportationfortomorrow.com/final_report/pdf/volume_3/background_material/28_toll_road_securitization_in_china.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2015.

ODEBRECHT TRANSPORT. Apresenta informações sobre o conglomerado Odebrecht TransPort. Online, 2015. Disponível em: <<http://www.odebrecht-transport.com/pt-br>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

ODEBRECHT. **Relatório anual – 2014**. Online, 2105. Disponível em: <<http://www.odebrecht-transport.com/pt-br/empresa/relatorio-anual>>. Acesso em: 21 out. 2015.

OHL. **Obrascon Huarte Lain S/A**. Apresenta informações sobre a empresa OHL. Online, 2014. Disponível em: <<http://www.ohl.es/>>. Acesso em: 17 mai. 2014.

OLIVEIRA, Cássio Antunes de. **Consolidação de eixos de desenvolvimento econômico no Estado de São Paulo**: dinâmica industrial, transporte e logística. (Dissertação em Geografia). Presidente Prudente: FCT/UNESP, 2011.

OLIVEIRA, Cássio Antunes de. **Eixos de desenvolvimento e concessões rodoviárias no Estado de São Paulo**. (Monografia em Geografia). Presidente Prudente: FCT/UNESP, 2009.

OLIVEIRA; Roberto Guena; MICHEL, Fernando Dutra, CYDIS, Helena Beatriz Betella (org.). **A experiência brasileira de concessões de rodovias**. São Paulo: Fipe, 2006.

ORCAO, Ana Isabel Escalona. Tendencias actuales de geografía del transporte: el análisis de la movilidad. **Geographicalia**, 26, 287-314. 1989.

ORTEGA, A.; BAEZA, M.A; e VASSALLO, J.M. Autopistas de peaje en los accesos a Madrid: ¿qué lecciones debemos aprender para el futuro? **Revista de Obras Públicas** 3519: 41-50. 2011.

ORTEGA, A.; BAEZA, M.A; e VASSALLO, J.M. La crisis económica en las concesiones de autopistas de peaje. **Actas del XVI Congreso AECA**, ed. AECA, Granada, 2011, 18p.

PAIVA, Bianca. **Moradores fazem mutirão para recuperar trechos da BR-319 no Amazonas.** Online, 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-01/moradores-fazem-mutirao-para-recuperar-trechos-da-br-319-no-amazonas>>. Acesso em: 9 jan. 2016.

PAIVA, Márcio. **BNDES: um banco de história e do futuro.** São Paulo: Museu da Pessoa, 2012.

PECK, Jamie; THEODORE, Nick; BRENNER, Neil. Após a neoliberalização. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 14, n. 27, pp. 15-39, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.cadernosmetropole.net/download/cm/cm27.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2015.

PECK, Jamie; THEODORE, Nick; BRENNER, Neil. Mal estar no pós-neoliberalismo. **Novos Estudos**. N. 92, Mar. 2012. pp. 59-78. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n92/n92a05.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2015.

PEDRO, Lucilene Moreira. **Análise dos diferentes contratos de concessão rodoviária e suas contabilizações.** (Dissertação de Mestrado). Ribeirão Preto: Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, USP, 2012.

PEDROSO, Rodrigo; DIAS, Guilherme Soares. Concessões federais vão atrasar, diz EPL. **Valor Econômico.** São Paulo, 07 mai. 2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3113232/concessoes-federais-vao-atrasar-diz-epl>>. Acesso em: 21 mai. 2013.

PEDRUZZI, Pedro; MELO, Melo. **ANTT precisa de mais funcionários para fiscalizar rodovias concedidas.** Online, 2015. Disponível em: <[ANTT precisa de mais funcionários para fiscalizar rodovias concedidas](http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2014-02/antt-precisa-de-mais-funcionarios-para-fiscalizar-rodovias-concedidas)>.

PEET, Richard. Imaginários de Desenvolvimento. In. FERNANDES, Bernardo Mançano; MARQUES, Marta Inez Medeiros; SUZUKI, Julio Cesar (orgs). **Geografia Agrária: teoria e poder.** São Paulo: Expressão Popular, 2007.

PEIT. **Plan estratégico de infraestructuras y transporte 2005 - 2020.** Ministerio de Fomento. Madrid: Centro de Publicaciones, 2005.

PEREYRA, Andrés. **Marchas y contramarchas en la concesión de carreteras en Uruguay.** Montevideo, 2003.

PETRAS, James. **Neoliberalismo: América Latina, Estados Unidos e Europa.** Blumenau: Editora da FURB, 1999.

PICCINELLI, Sergio; MACHADO, Carlos Henrique; LADA, José Carlos. **A influência das concessões rodoviárias federais para o Estado do Paraná** – atualização janeiro/2015. Sindicato da Indústria da Construção Pesada do Paraná. Disponível em: <www.sicepot-pr.com.br/download/Informativo_Concessoes_PR.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2015.

PINTO, Cláudia Maria Borges Costa. O processo de privatização e desestatização do Estado brasileiro. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 14, n. 2029, 20 jan. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/12228>>. Acesso em: 10 set. 2015.

POULANTZAS, Nicos. **Estado, poder e socialismo.** Rio de Janeiro: Graal, 2000.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais.** São Paulo: Martins Fontes, 1971.

PREFEITURA de Fortaleza. **Cobrança de pedágio na ponte sobre o rio Ceará chega ao fim.** Online, 2015. Disponível em: <<http://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/seinf/cobranca-do-pedagio-na-ponte-sobre-o-rio-ceara-chega-ao-fim>>. Acesso em: 10 set. 2015.

PRIETO, Wilman Muñoz. Concesiones viales en Colombia. Historia e desarrollo. **Tecnura.** Colômbia. v. 5 n. 10. Enero-junio. 2002.

PRIVATIZAÇÕES: as distopias do capital. Direção: Silvio Tendler. 2014. (Documentário). 56 min. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=A8As8mFaRGU>>. Acesso em: 27 mar. 2015.

RATZEL, Friedrich. O Estado. In: **Ratzel.** MORAES, Antonio Carlos Robert (Org.). São Paulo: Editora Ática, pp. 141-150, 1990.

RD NEWS. Online, 2015. **Estado assina contrato com as empresas que vão gerir rodovias.** Disponível em: <<http://www.rdnews.com.br/executivo/estado-assina-contrato-com-as-empresas-que-vaio-gerir-rodovias/24908>>. Acesso em: 3 set. 2015.

REIS, Neuto Gonçalves dos. **Custos de transferência poderão subir até 1,44% devido ao aumento do pedágio paulista.** NTC & Logística. 2015.

RIBEIRO, Luiz Dario. Privatizações na Grã-Bretanha. In: CARRION, Raul; VIZENTINI; Paulo G. Fagundes (org.). **Globalização, neoliberalismo, privatizações:** quem decide este jogo? Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1998.

ROCKMANN, Roberto. **Alto custo dos transportes impulsiona busca por alternativas às rodovias:** cabotagem, hidrovias e ferrovias são algumas opções para a indústria, varejo e agronegócio reduzirem dependências às rodovias. Online, 2015. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/especiais/infraestrutura/altocustodostransportes-impulsionabuscaporalalternativasasrodovias731.html>>. Acesso em: 14 nov. 2015.

ROCKMANN, Roberto. **Na mira de europeus e asiáticos, projetos logísticos somam R\$ 198,4 bi.** Online, 2015. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/especiais/infraestrutura/na-mira-de-europeus-e-asiaticos-projetos-logisticos-somam-1984-bilhoes-de-reais-9732.html>>. Acesso em: 26 out. 2015.

RODRIGUE, Jean-Paul; COMTOIS, Claude; SLACK, Brian. **The Geography of transport system.** Londres/ Nova York, Routledge, 2006.

RODRÍGUEZ, José de Jesus González. **Las concesiones de las autopistas mexicanas, examende su vertente legislativa.** Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. s/d.

ROSA, Marcus Vínicius Figur da; SENNA, Luiz Afonso dos Santos; LINDAU, Luiz Antonio. Highway Concession – Brazilian view>. 12th **WCTR**, July 11-15, 2010 – Lisboa, Portugal. Disponível em: <<http://intranet.imet.gr/Portals/0/UsefulDocuments/documents/02832.pdf>>. Acesso em: 8 mai. 2013.

ROSTÁS, Renato. **Brasileiros compram fatia da portuguesa Brisa.** Online, 2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/4100518/brasileiros-compram-fatia-da-portuguesa-brisa>>. Acesso em: 22 jun. 2015.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social – Discurso sobre a economia política.** 7. ed. Curitiba: Hemus, 2002.

SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista. **A globalização ou o mito do fim do Estado.** Ijuí: Editora UNIJUÍ, 2007.

- SANTOS, Leandro Bruno. **Estado e internacionalização das empresas multilatinas** [recurso eletrônico]. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2013.
- SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: EDUSP, 2008a.
- SANTOS, Milton. **Espaço e método**. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008b.
- SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado**. São Paulo: EDUSP, 2008c.
- SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: EDUSP, 2007.
- SANTOS, Milton. Sociedade e espaço: Formação espacial como teoria e como método. In: SANTOS, Milton. **Da totalidade ao lugar**. São Paulo: Edusp, 2008 [1977].
- SANTOS, Milton; SILVEIRA; Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- SAURIN, Valter; PEREIRA, Breno Augusto. **O programa nacional de desestatização aspectos relevantes da política de privatização**. Departamento de Ciências da Administração. 1998.
- SCHNEIDER, Ben Ross. A privatização no governo Collor: triunfo do liberalismo ou colapso do Estado desenvolvimentista?. **Revista de Economia Política**, v. 12, n. 1 (45), jan./mar. 1992.
- SERRA, Carlos Henrique Aguiar; SERRA, Maurício Aguiar. Neoliberalismo, políticas sociais e exclusão social no Brasil. **Anais do III Congresso Brasileiro de História Econômica e 4ª Conferência Internacional de História de Empresas** Proceedings of the 3rd Brazilian Congress of Economic History and the 4th International Conference on Business. 1999.
- SILVA JUNIOR, Roberto França da. **Circulação e logística territorial: a instância do espaço e a circulação corporativa**. (Tese de Doutorado). Presidente Prudente: FCT/UNESP, 2009.
- SILVA JUNIOR, Roberto França. Circulação, epistemologia e a constituição de um ramo da ciência geográfica. **Boletim Campineiro de Geografia**. v. 2 n. 3. 2012.
- SILVA, Salomão L. Quadros da. A era Vargas e a economia. In: D'ARAUJO, Maria Celina (Org). **As instituições brasileiras da era Vargas**. Rio de Janeiro: Editora UERJ; Editora FGV, 1999.
- SILVA, Sérgio. **Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.
- SILVEIRA, Márcio Rogério. Geografia da circulação, transportes e logística: construção epistemológica e perspectivas. In: Silveira, M. R. (Org.). **Circulação, transporte e logística: diferentes perspectivas** (pp. 21-68). São Paulo: Outras Expressões, 2011.
- SINGER, André. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Revista Novos Estudos CEBRAP**. N. 102. Jun. 2015. pp. 45-71.
- SMITH, David. A theoretical framework for geographical studies of industrial location. **Economic Geography**. V. 42, n. 2. Abril, 1966. p. 95-113.

SOPRA, Abel. **Pedágio caro... Um problema nosso**. Online 2015. 2013. Disponível em: <<http://www.vanguardapolitica.com.br/2013/02/pedagio-caroum-problema-nosso-por-abel-sopra/>>. Acesso em: 17 out. 2015.

SOSSELA, Gilmar (Relator). **Relatório final**. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Comissão de Segurança e Serviços Públicos. Subcomissão de Pedágios. Porto Alegre, 2012.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

SOUZA, Neli de Jesus de. Teoria dos pólos, regiões inteligentes e sistemas regionais de inovação. **Revista Análise**. V.16, n. 1, Porto Alegre, jan./jul. 2005. pp. 87-112.

SPOSITO, Eliseu Savério. Reestruturação produtiva e urbana no Estado de São Paulo. **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2007, vol. XI, núm. 245 (69). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24569.htm>> [ISSN: 1138-9788].

SPOSITO, Eliseu Savério; OLIVEIRA, Cássio Antunes de. Eixos de desenvolvimento e políticas de concessões rodoviárias: metodologia e análise. In. SILVEIRA, Márcio (Org.). **Circulação, transporte e logística: diferentes perspectivas**. São Paulo: Outras Expressões, 2011.

SPOTNIKS. **Estas são as empresas que mais recebem verba do BNDES**. E esses são seus maiores escândalos. Online, 2015. Disponível em: <<http://spotniks.com/empresasquemaisrecebemverbadobndes/>>. Acesso em: 18 mai. 2015.

SURGIK, Aloísio. Da violação da liberdade na cobrança de pedágio: *res extra commercium*. **Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos**, Bauru, n. 27, p. 107-124, dez./mar. 2000.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**: ensaios sobre a economia brasileira. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

TAVARES, Maria da Conceição; MELO, Hildete Pereira de; CAPUTO, Ana Cláudia; COSTA, Gloria Maria Moraes da; ARAUJO, Victor Leonardo de. Memórias do desenvolvimento. **Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento**. Ano 4, n.4. Rio de Janeiro: set. 2010.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Concessões de rodovias federais**. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/regulacao/Transporte_Terreiro_Concess%C3%B5es%20de%20rodovias%20federais_we.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2015.

TOHMATSU, Deloitte Touche. **Atlantia Bertin Concessões S.A.** Demonstrações financeiras referentes ao exercício findo em 31 de dezembro de 2014 e relatório dos auditores independentes. São Paulo, 2015.

TOMASSIAN, Georgina Cipoletta; SÁNCHEZ, Ricardo J. análisis del régimen de concesiones viales em Argentina 1990-2008. **CEPAL**. División de recursos naturales e infraestructura. N. 145. Santiago de Chile, 2009.

TRIUNFO Participações e Investimentos. Apresenta informações sobre o grupo Triunfo Participações e investimentos. Online, 2015. Disponível em: <<http://www.triunfo.com/>>. Acesso em: 28 abr. 2015.

TURINO, Célio. **A concessão dos serviços públicos e a mais-valia social**. Disponível em: <<http://outraspalavras.net/brasil/a-concessao-dos-servicos-publicos-e-a-mais-valia-social/>>. Acesso em: 21 jun. 2015.

VALE, João Henrique do. **Manifestação contra pedágio na BR 0-40 fecha a rodovia em Barbacena (MG)**. Online, 2015. 2015. Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2015/08/21/interna_gerais,680783/manifestacao-contrapedagio-na-br-040-fecha-a-rodovia-em-barbacena.shtml>. Acesso em: 25 ago. 2015.

VESENTINI, José William. Repensando a Geografia Política. Um breve histórico crítico e a revisão de uma polêmica atual. **Revista do Departamento de Geografia**. n. 20. pp. 127-142. São Paulo, 2010.

VICKERMAN, R.W. **Infrastructure and regional development**. Londres: Series Editor PWJ Batey, 1991.

VIER, Suzana. **Pedágios de SP aumentam custos de alimentos e materiais de construção**. 2010. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/economia/2010/04/pedagio-aumenta-custo-de-alimentos-e-materiais-de-construcao>>. Acesso em: 19 ago. 2015.

WINTERSTEIN, Paulo. **Brazil auctions off highway concession**. Online, 2015. 2013. Disponível em: <<http://www.wsj.com/articles/SB10001424052702303345104579284422198839560>>. Acesso em: 22 jun. 2015.

ZAIA, Davi (Relator). **Relatório Final: CPI das tarifas de pedágio**. DOU. Diário Oficial do Estado de São Paulo. V. 124, n. 166. São Paulo. Set. 2014.