



CONCESSÃO EM RODOVIAS FEDERAIS: UMA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE REGULAÇÃO TÉCNICA

Nilson Corrêa Gonze

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes, COPPE, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Engenharia de Transportes.

Orientador: Rômulo Dante Orrico Filho

Rio de Janeiro

Abril de 2014

CONCESSÃO EM RODOVIAS FEDERAIS: UMA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DOS
MODELOS DE REGULAÇÃO TÉCNICA

Nilson Corrêa Gonze

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA AO CORPO DOCENTE DO INSTITUTO ALBERTO
LUIZ COIMBRA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA DE ENGENHARIA
(COPPE) DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO COMO PARTE
DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE
EM CIÊNCIAS EM ENGENHARIA DE TRANSPORTES.

Examinada por:

Prof. Rômulo Dante Orrico Filho, Dr. Ing.

Prof. Joaquim José Guilherme de Aragão, D.Sc.

Prof^a. Milena Bodmer, D. Sc.

RIO DE JANEIRO, RJ - BRASIL

ABRIL DE 2014

Gonze, Nilson Corrêa

Concessão em rodovias federais: uma análise da evolução dos modelos de regulação técnica / Nilson Corrêa Gonze. – Rio de Janeiro. UFRJ/COPPE, 2014.

XIV, 104 p.: il.; 29,7 cm

Orientador: Rômulo Dante Orrico Filho

Dissertação (mestrado) – UFRJ / COPPE / Programa de Engenharia de Transportes, 2014.

Referências Bibliográficas: p. 95-104.

1. Concessão de rodovias. 2. Exploração da infraestrutura rodoviária 3. Riscos 4. Parâmetros de Desempenho I. Orrico Filho, Rômulo Dante II. Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPE, Programa de Engenharia de Transporte. III. Título.

*O que faz andar o barco não é vela enfunada,
mas o vento que não se vê.*

Platão

Para Lourdes,

por tantos anos caminhando juntos, e que
estes, sejam somente o início...

Para Ernesto e Cecília,

que vocês saibam que há sempre um motivo
para caminhar...

AGRADECIMENTOS

a Deus, pelos dons e pelo dom da vida!

Ainda que este trabalho tenha uma assinatura, esta não seria possível sem a colaboração de um grande número de pessoas: a estas, os mais sinceros agradecimentos.

Em especial, agradeço...

ao Professor Rômulo Dante Orrico, pelo conhecimento compartilhado, pelo direcionamento e pelo incentivo durante todo o período de curso;

aos professores participantes da banca Milena Bodmer e Joaquim Aragão;

aos professores do Programa de Engenharia de Transporte, em particular aos Professores Hostílio, Licínio, Nassi e Paulo Cesar;

aos colegas de mestrado, pelos trabalhos em equipe e pelo apoio durante o curso, em especial, Tatiana, Carlos Alexandre e Renata, por tantos kms;

ao pessoal da Secretaria e apoio do PET, em particular, Lucia, pelo suporte;

a Natália Marcassa e a Carlos Serman, pela recomendação;

aos colegas da ANTT, pelo apoio e colaboração, em especial, Luiz Fernando, Cíntia Sobreira, Mariana Brochado, Natalia Campos, Simone Gleizer e aos companheiros de estrada do PFR de Paraíba do Sul;

ao sempre colaborador e amigo Murshed Menezes;

aos amigos Pedro e Renata, pelo incentivo constante;

aos meus sogros e às minhas irmãs, pelo incentivo e carinho sempre demonstrado;

aos meus pais, Nelson e Lucy, pela infinita dedicação;

aos meus filhos, Ernesto e Cecília, pela alegria de estarmos juntos;

a Lourdes, pela vida e por tudo o mais que compartilhamos.

Resumo da Dissertação apresentada à COPPE/UFRJ como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Ciências (M.Sc.)

CONCESSÃO EM RODOVIAS FEDERAIS: UMA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE REGULAÇÃO TÉCNICA

Nilson Corrêa Gonze

Abril/2014

Orientador: Rômulo Dante Orrico Filho

Programa: Engenharia de Transportes

A concessão de rodovias é uma das formas de financiamento utilizadas, no Brasil, para a recuperação, manutenção e ampliação da infraestrutura existente. Os cinco modelos de contratos adotados fundamentam-se em duas propostas de regulação técnica, sobre as quais, as concessionárias formulam suas estratégias de ação, buscando maximizar seus benefícios. A análise da alocação de riscos e da regulação técnica inserida nos contratos permite identificar, nas alterações descritas nos processos revisionais, o resultado destas ações.

O Programa de Concessão tem evoluído com a transferência gradual do gerenciamento da rodovia para o parceiro privado no entanto, os modelos de regulação técnica adotados não foram capazes de impedir uma ação oportunista das concessionárias, o que resultou na postergação de investimentos e/ou no aumento da tarifa básica de pedágio. Os parâmetros de desempenho utilizados restringem-se à verificação dos elementos que constituem a rodovia, carecendo, ainda, de maior especificidade. A partir do terceiro modelo de contrato, estão sendo inseridos mecanismos para limitar a implantação de estratégias que possam ser prejudiciais aos usuários, entretanto o objeto mantém-se restrito aos elementos da infraestrutura.

Abstract of Dissertation presented to COPPE/UFRJ as a partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Science (M.Sc.)

FEDERAL ROAD CONCESSION: AN ANALYSIS OF THE TECHNICAL
REGULATION AND ITS EVOLUTION

Nilson Corrêa Gonze

April/2014

Advisor: Romulo Dante Orrico Filho

Department: Transportation Engineering

The toll road is one way of financing that has been used in Brazil for the recovery, maintenance and expansion of existing infrastructure. The five contract models adopted are based on two proposed technical regulation, on which the concessionaires formulate their strategies in order to maximize its benefits. The analysis of risk allocation and technical regulation inserted in the contracts allows us to identify, in the changes described in revisional procedures, the outcome of these actions.

The Concession Program has evolved with the gradual transfer of management of the highway to the private partner, however, models of technical regulation adopted were not able to prevent opportunistic behavior of concessionaires which have been resulted in the postponement of investments and/or increase in basic toll rate. The performance parameters used are limited to the verification of the elements of the highway, still lacking of greater specificity. From the third contract model on, mechanisms are being inserted to limit the deployment of strategies that can be harmful to users, however, the object remains restricted to infrastructure elements.

Sumário

1	INTRODUÇÃO	1
1.1	CONSIDERAÇÕES INICIAIS	1
1.2	UMA CONTEXTUALIZAÇÃO	2
1.3	O PROBLEMA	3
1.4	A RELEVÂNCIA	5
1.5	O OBJETIVO	5
1.6	A ABRANGÊNCIA	6
1.7	A JUSTIFICATIVA	7
1.8	A METODOLOGIA.....	8
1.9	ESTRUTURA	9
2	O MODO RODOVIÁRIO E O PROGRAMA FEDERAL DE CONCESSÕES.....	11
2.1	O MODO RODOVIÁRIO	11
2.2	O FINANCIAMENTO DA INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA	13
2.3	A MANUTENÇÃO E A CONSERVAÇÃO DA INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA.....	16
2.4	O PROGRAMA FEDERAL DE CONCESSÃO DE RODOVIAS	19
2.4.1	A Estrutura Legal	19
2.4.2	A Operacionalização do PROCROFE.....	20
2.5	A AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT	22
2.6	TÓPICOS CONCLUSIVOS	25
3	A REGULAÇÃO DA INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES.....	26
3.1	O QUE É REGULAÇÃO	27
3.2	A REGULAÇÃO DO SETOR DE EXPLORAÇÃO DA INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA	28
3.3	A DEFINIÇÃO DE RISCOS EM UM CONTRATO DE CONCESSÃO	30
3.4	OS CONTRATOS BASEADOS EM PARÂMETROS DE DESEMPENHO.....	32
3.5	A RELAÇÃO RISCOS X PARÂMETROS DE DESEMPENHO	35
3.6	OS PROCESSOS DE REVISÃO TARIFÁRIA.....	36
3.7	TÓPICOS CONCLUSIVOS	37
4	OS CONTRATOS DE CONCESSÃO DO PROCROFE – PRIMEIRA E SEGUNDA ETAPAS	39
4.1	CONCEITOS E ESTRUTURA DOS CONTRATOS	39
4.2	PRIMEIRA ETAPA	41
4.2.1	Contextualização	43
4.2.2	Objetivos	44
4.2.3	A Alocação de Riscos	46
4.2.4	Os Processos de Revisão e Reajuste Tarifários.....	47
4.2.5	A Regulação Técnica	54
4.3	SEGUNDA ETAPA – FASE UM	56
4.3.1	Contextualização	57
4.3.2	Objetivos	59

4.3.3	A Alocação de Riscos	59
4.3.4	Os Processos de Revisão e Reajuste Tarifários.....	60
4.3.5	A Regulação Técnica	64
4.4	SEGUNDA ETAPA – FASE DOIS	65
4.4.1	Contextualização	66
4.4.2	Objetivos	66
4.4.3	A Alocação de Riscos	66
4.4.4	Os Processos de Revisão e Reajuste Tarifários.....	67
4.4.5	A Regulação Técnica	70
4.5	UMA ANÁLISE SOBRE A REGULAÇÃO TÉCNICA DOS TRÊS PRIMEIROS MODELOS DE CONTRATO	71
5	OS CONTRATOS DA TERCEIRA ETAPA – O QUE ESTÁ MUDANDO?	76
5.1	TERCEIRA ETAPA – FASE DOIS	76
5.1.1	Contextualização	77
5.1.2	Objetivos	78
5.1.3	Alocação de Riscos	78
5.1.4	Os Processos de Revisão e Reajuste Tarifários.....	79
5.1.5	A Regulação Técnica	80
5.2	TERCEIRA ETAPA – FASES UM E TRÊS	81
5.2.1	Contextualização e Objetivos.....	82
5.2.2	Alocação dos Riscos.....	82
5.2.3	Os Processos de Revisão e Reajuste Tarifários.....	83
5.2.4	A Regulação Técnica	84
5.3	UMA ANÁLISE DAS MUDANÇAS ADVINDAS COM A TERCEIRA ETAPA	85
6	CONCLUSÕES	88
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	95
	BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	100
	CONTRATOS E DOCUMENTOS CORRELACIONADOS	102

Índice de Figuras

Figura 1 – Gráfico de Evolução TBP - Primeira Etapa	53
Figura 2 – Gráfico de Evolução TBP - Segunda Etapa – Fase Um.....	62
Figura 3 – Gráfico de Evolução TBP - Segunda Etapa – Fase Dois	69

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Rodovias no Brasil.....	13
Tabela 2 - Classificação Geral – Gestões Concedida e Pública	18
Tabela 3 – Rodovias Concedidas na Primeira Etapa do PROCROFE	42
Tabela 4 – Revisões dos Contratos da Primeira Etapa	49
Tabela 5 – Variação dos valores da TBP dos Contratos da Primeira Etapa.....	54
Tabela 6 – Rodovias concedidas na Segunda Etapa – Fase Um	57
Tabela 7 – Revisões dos Contratos da Segunda Etapa – Fase Um.....	61
Tabela 8 – Variação dos valores da TBP dos Contratos da Segunda Etapa – Fase Um.....	63
Tabela 9 – Rodovias concedidas na Segunda Etapa – Fase Dois	65
Tabela 10 – Revisões dos Contratos da Segunda Etapa – Fase Dois	68
Tabela 11 – Variação dos valores da TBP dos Contratos da Segunda Etapa – Fase Dois	69
Tabela 12 – Rodovias concedidas na Terceira Etapa – Fase dois	77
Tabela 13 – Rodovias concedidas na Terceira Etapa – Fases Um e Três	81

LISTA DE SIGLAS

ABCR	Associação Brasileira de Concessionária de Rodovias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CBUQ	Concreto Betuminoso Usinado a Quente
CF	Constituição Federal
CIDE	Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico
CNT	Confederação Nacional do Transporte
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONCEBRA	Concessionária das Rodovias Centrais do Brasil S.A.
CONCEPA	Concessionária da Rodovia Osório-Porto Alegre S/A
CONCER	Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora – Rio S.A.
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
CRO	Concessionária Rota do Oeste
CRT	Concessionária Rio - Teresópolis S/A
DNER	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
ECOSUL	Concessionária de Rodovias do Sul S/A
FND	Fundo Nacional de Desenvolvimento
FRN	Fundo Rodoviário Nacional
ICMS	Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre prestações de Serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPR	Instituto de Pesquisas Rodoviárias
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ISSQN	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza

MGO	Concessionária de Rodovias Minas Gerais Goiás S.A.
MS VIA	Concessionária de Rodovia Sul-Matogrossense S.A
NOVADUTRA	Concessionária da Rodovia Presidente Dutra S/A
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PER	Programa de Exploração da Rodovia
PIL	Programa de Investimentos em Logística
PND	Programa Nacional de Desestatização
PROCROFE	Programa de Concessões de Rodovias Federais
RDT	Recurso para o Desenvolvimento Tecnológico
SNV	Sistema Nacional de Viação
TAC	Termo de Ajuste de Conduta
TBP	Tarifa Básica de Pedágio
TCP	Trecho de Cobertura da Praça
TCR	Taxa de Conservação Rodoviária
TCU	Tribunal de Contas da União
TIR	Taxa Interna de Retorno
WEF	<i>World Economic Forum</i>

CONCESSÃO EM RODOVIAS FEDERAIS: UMA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE REGULAÇÃO TÉCNICA

1 INTRODUÇÃO

1.1 Considerações iniciais

A praça de pedágio é a face mais visível de toda a estrutura que envolve um projeto de concessão de rodovia. Certamente, cada motorista que a atravessa estabelece uma avaliação direta do estado da rodovia de que ele está usufruindo com o valor desembolsado para poder trafegá-la. Não serão poucos, entretanto, os que, ao efetuar o pagamento do pedágio, sentir-se-ão lesados pela concessionária da rodovia e, até mesmo, pela estrutura governamental que a fiscaliza, por não identificar uma relação justa entre o valor pago e os benefícios agregados pela concessionária percebidos naquele trecho.

De fato, parece ser predominante o senso de que o que está sendo pago no instante em que se atravessa uma praça de pedágio é o serviço oferecido quando se passa pelo trecho rodoviário. No entanto, a complexidade de um processo de concessão e a riqueza de detalhes que envolvem toda a administração do contrato extrapolam essa percepção.

Não há, em um processo de concessão de rodovia, uma relação direta entre consumo e valor a ser pago nos mesmos termos dos encontrados nos serviços de telefonia, fornecimento de energia elétrica e saneamento básico. O valor da tarifa de pedágio, da forma em que é estruturado nas concessões de rodovias federais no Brasil, não traz uma diferenciação entre uma obra já executada, outra em execução e uma terceira, ainda em fase de projeto. Todas compõem o fluxo de caixa da concessão ao longo de toda a execução contratual e terão sempre a mesma participação se executadas na forma prevista.

Da mesma forma, independente da sua localização no trecho concedido, todas as obras executadas ao longo do contrato são consideradas no cálculo da tarifa, ainda que a cobrança do pedágio seja feita proporcional à distância percorrida ou à distância entre as praças. Um processo de concessão rodoviária nos modelos vigentes é tratado como um todo. Nele, o pagamento do pedágio é a fonte para o financiamento de todas as obras previstas nos contratos, independentemente da sua localização ou do momento em que ocorreu ou ocorrerá.

Os contratos de concessão são considerados, pelos usuários das rodovias, em função do impacto que causam ao custo aparente de cada viagem, segundo conceitos particulares de cada usuário ou grupos de usuários. No entanto, a contrapartida da concessionária, quando percebida, é nas melhorias geométricas produzidas ou nas obras de ampliação de capacidade realizadas. De forma geral, a percepção comum mantém, em área nebulosa, os resultados alcançados pela estruturação de uma fonte perene de recursos para os serviços de recuperação, manutenção, monitoração e conservação da infraestrutura.

Este estudo tem como ponto de partida o propósito de colocar um pouco de luz sob esta área dos contratos de concessão de rodovias que, via de regra, não é observada, exceto por aqueles diretamente envolvidos no tratamento da questão.

1.2 Uma Contextualização

O modo rodoviário, que representa 61% da matriz de transporte no Brasil (CNT, 2014), é de fundamental importância para o desenvolvimento do país e para a sua integração social e econômica. Essa importância e, de certa forma, essa dependência, não refletem necessariamente a condição adequada para que o transporte se realize. As condições da infraestrutura rodoviária têm-se revelado deficientes em todas as pesquisas qualitativas realizadas nos últimos anos, ressaltando-se que os melhores trechos rodoviários são, quase sempre, os que foram concedidos à iniciativa privada. O que, em um primeiro momento, pode parecer a solução para a manutenção e, até mesmo, para a ampliação da malha viária, tem-se mostrado como um complexo processo de negociação entre poder público e empresas concessionárias, e os resultados não são, necessariamente, os previstos nos objetivos iniciais do processo.

A opção pela concessão reflete também o entendimento dominante de que a iniciativa privada seria mais ágil e eficiente na administração de bens, incluindo a execução dos serviços de conservação, recuperação e manutenção da infraestrutura existente além da implementação de melhorias e novos benefícios aos usuários. Esses projetos são caracterizados por contratos de longo prazo como forma de se viabilizar economicamente, ao mesmo tempo em que permitem praticar tarifas consideradas razoáveis pelos usuários da rodovia.

Por essas características de prazo, seus contratos extrapolam os ciclos políticos de governo, compreendendo várias administrações e mesmo possíveis alternâncias de grupos com diferentes conceitos sociopolíticos. Essa realidade adiciona-se ao complexo mecanismo de gestão e regulação dos projetos de concessão. A alternância de governos e de visões político-administrativas resulta na mudança das expectativas e das visões quanto aos projetos fundamentais ao desenvolvimento econômico do país, entre essas, a forma de gerir e financiar os sistemas de transportes.

Assim, as alternâncias da ação governamental aliadas à mudança dos conceitos gerais dos contratos e da terminologia e ao rápido desenvolvimento tecnológico que atinge a todas as áreas da engenharia tornam-se um desafio à concepção de um modelo de contrato que permita o estabelecimento de regras e procedimentos claros para os licitantes e mantenha flexibilidade ante os avanços técnicos e as mudanças sociais que irão ocorrer durante sua vigência.

Neste sentido, um contrato de concessão de infraestrutura deverá ser abrangente o bastante para abarcar os avanços tecnológicos e as mudanças sociais e, ao mesmo tempo, ter a especificidade necessária para assegurar que os objetivos propostos possam ser atingidos, materializando-se nas condições idealizadas por seus promotores.

O balanceamento dessas características de abrangência e especificidade é percebido na forma e na amplitude da transferência que o contrato faz ao ente privado das obrigações e dos direitos relativos à administração da infraestrutura concedida e representa o ponto de partida para a alocação de riscos e para o grau de liberdade gerencial que serão implementados ao longo do processo.

1.3 O Problema

A exploração da infraestrutura rodoviária por meio da concessão à iniciativa privada é uma decisão política-administrativa com vistas a melhorar as condições de manutenção e promover a expansão do sistema rodoviário. Nas concessões promovidas pelo Governo Federal desde 1995, foram utilizados cinco modelos de contratos com tratamentos distintos para a manutenção e a conservação desta infraestrutura.

Esses modelos refletem os conceitos e os objetivos específicos de cada fase do programa de concessões, transferindo para o ente privado diferentes níveis de liberdade

gerencial. O primeiro trata a concessão como um contrato de longo prazo para execução de obras e, a partir do segundo modelo, se caracterizam pela transferência da gestão do trecho rodoviário para as concessionárias, com maior ou menor grau de independência.

Em cada um desses diferentes modelos estabelecidos nos editais, as concessionárias desenvolvem suas políticas de investimento, objetivando maximizar benefícios, explorando as características contratuais que mais lhe favoreçam.

Nos primeiros, a prévia definição dos programas de recuperação e manutenção dos elementos componentes da rodovia, estabelecendo as especificações e os quantitativos dos serviços a serem executados ao longo do contrato permite o desenvolvimento, pela concessionária, de uma estratégia de ajuste dos quantitativos de serviços a serem executados pressionando, conforme seus interesses, os valores da tarifa de pedágio.

Nos outros modelos, a adoção de parâmetros de desempenho para a aferição dos serviços executados transfere para o parceiro privado a liberdade para desenvolver seu programa de recuperação/conservação/manutenção dos elementos da rodovia, possibilitando que sejam estabelecidas estratégias de ação que atendam a suas características comerciais, permitindo-lhe realizar um programa de investimentos cujo principal objetivo é maximizar o benefício a ser auferido.

Essas políticas podem convergir, no primeiro caso, para uma pressão artificial para a majoração da tarifa como consequência do aumento do volume de serviços executados ou a executar e, subsequentemente, para a redução ou postergação das atividades de manutenção e conservação como contraponto a valores de tarifa considerados reduzidos, ainda que propostos pelas próprias concessionárias nos processos licitatórios.

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 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.

1.4 A Relevância

Os números do setor de rodovias concedidas no Brasil são expressivos. Segundo a ABCR (2013), ao final de 2012, estavam operando no país 283 praças de pedágio que registraram, ao longo daquele ano, a marca de 1,6 bilhões de veículos passantes, gerando um faturamento de 14,3 bilhões de reais. Os investimentos atingiram 4,6 bilhões de reais; as despesas operacionais, 4,3 bilhões de reais; as despesas financeiras, 2,1 bilhões de reais e foram recolhidos 3,1 bilhões de reais entre impostos e valores de outorga. Esses valores demonstram a relevância do conjunto dos programas de concessão de rodovias implantados no Brasil.

Contudo, não somente o montante de dinheiro que o setor movimenta, porém a qualidade e a oportunidade destes investimentos justificam o aprofundamento da discussão e a análise detalhada dos aspectos concernentes aos processos de concessão de rodovias. O sucesso dos vários setores da economia está diretamente relacionado com o bom desempenho do setor, na medida em que este torna viável o transporte de bens e pessoas nas condições previstas e desejadas pelos interessados na atividade.

Políticas ou programas adotados pelas concessionárias que não estejam plenamente alinhadas com os objetivos do contrato e, concomitantemente, com os conceitos intrínsecos ao Serviço Adequado poderão representar custos adicionais ao sistema de transporte.

1.5 O Objetivo

O objetivo deste trabalho é analisar o programa de concessões de rodovias federais, verificando a pertinência entre os objetivos declarados nos contratos e a alocação de riscos e os mecanismos de regulação técnica utilizados para alcançá-los. Neste estudo, observar-se-á se os modelos regulatórios utilizados são capazes de induzir as concessionárias na direção dos objetivos propostos ou de permitir a adoção de políticas de atuação que as favoreçam em detrimento dos conceitos vigentes de regulação e serviço adequado.

Para tal, serão observados os mecanismos e processos de reajuste e revisão das tarifas e seus efeitos destes nos valores cobrados a título de pedágio. De forma complementar, analisar-se-ão os dois últimos modelos de contratos de concessão promovidos no contexto do

Programa Federal para entender as mudanças promovidas pelo órgão regulador e o que elas podem representar nos contratos que ora se iniciam.

1.6 A Abrangência

Segundo, a Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias - ABCR (2012), no Brasil existiam 55 contratos de concessão de infraestruturas rodoviárias em dezembro de 2012, administrados pelo Governo Federal e por oito estados nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul do país. Considerando a variedade dos modelos de contratos e as políticas de concessão específicas de cada estado, a amplitude deste trabalho se limitará aos contratos regulados e fiscalizados na esfera federal; desconsiderando-se o contrato de concessão do Polo Rodoviário de Pelotas, concedido à ECOSUL – Empresa Concessionária de Rodovias do Sul S.A.

O Polo Rodoviário de Pelotas foi originalmente outorgado pelo Estado do Rio Grande do Sul, seguindo o projeto do governo local e com características específicas e diferentes dos modelos adotados pelo Governo Federal. Ainda que o contrato tenha sido transferido para a administração federal e que esta, tenha realizado significativas alterações no contrato, algumas condições básicas estabelecidas em sua estrutura inicial permanecem e não permitem que ele seja cotejado como os demais modelos de contratos de concessão assinados no mesmo período.

A abrangência desse estudo se limitará, portanto, aos contratos assinados entre 1995 e o primeiro trimestre de 2014, outorgados pelo Governo Federal. Logo, farão parte deste estudo os cinco contratos de concessão relativos à Primeira Etapa, os sete contratos da Primeira Fase da Segunda Etapa, o único contrato relativo à Segunda Fase da Segunda Etapa, o contrato da Segunda Fase da Terceira Etapa e os cinco contratos da Primeira e da Terceira Fases da Terceira Etapa, conforme classificação da Agência Nacional de Transportes Terrestres. Em síntese, este trabalho abrange 19 contratos de concessão que correspondem a 8.400 km de rodovias onde já operam 60 praças de pedágio e que registraram, somente no ano de 2012, mais de 400 milhões de veículos pedagiados (ANTT, 2012 e CNT, 2012).

1.7 A Justificativa

Uma estrutura permanente e eficiente de manutenção e conservação da infraestrutura viária é fundamental para a economia nacional, permitindo a redução dos custos totais de transporte, a previsibilidade das entregas e o desenvolvimento e a integração entre as diversas regiões do país. Essa estrutura, no âmbito das concessões de rodovias, é montada pelas empresas em função do planejamento técnico-financeiro proposto à época do processo licitatório e atualizada pela efetivação das receitas auferidas através do recebimento das tarifas de pedágio e pela necessidade de recursos a serem empregados no atendimento às obrigações contratuais.

No atendimento a estas obrigações, os conceitos inseridos nos contratos quanto à recuperação, à manutenção e à conservação são determinantes na formulação das propostas concorrenciais e, fundamentalmente, no desenvolvimento dos programas de atuação a serem empregados.

Por um lado, os contratos decorrentes da Primeira Etapa podem ser caracterizados pela reduzida liberdade gerencial ao estabelecer as soluções técnicas e os momentos de atuação em cada elemento físico da rodovia. Para cada proposta que possa alterar o momento da intervenção, a sua amplitude ou ainda, a especificação dos serviços a serem executados, faz-se necessário, em tese, a revisão do cálculo tarifário.

Em outra vertente, o conceito de parâmetro de desempenho, adotado a partir da Segunda Etapa, permite ao parceiro privado a definição de quanto, como e onde agir, escolhendo suas próprias prioridades e procurando o atendimento aos índices estabelecidos no contrato. Essa liberdade, aliada às dificuldades inerentes à monitoração permanente dos trechos rodoviários, faculta às concessionárias a adoção de programas que não contemplam integralmente as metas de qualidade pretendidas. Mesmo em relação aos investimentos, essa flexibilidade é encontrada: os contratos da Terceira Etapa facultam às concessionárias a definição de quais trechos serão priorizados nos projetos de duplicação. Portanto, no principal modo de transporte do país – o rodoviário – um dos principais mecanismos de financiamento, a concessão de rodovias, apresenta uma dicotomia na sua imagem: tarifas acessíveis x qualidade de serviços.

1.8 A Metodologia

Esse trabalho se desenvolve a partir de uma pesquisa sobre os contratos de concessão e sobre as partes públicas dos processos revisionais das tarifas de pedágio e correlacionando-as aos conceitos de regulação, de transportes e de engenharia que representem o Estado-da-Arte.

A diretriz desse estudo parte do conhecimento dos conceitos presentes nos temas inerentes à pesquisa, como regulação, engenharia rodoviária e gestão dos contratos, para desenvolver uma análise crítica daqueles que fundamentaram os modelos dos contratos e dos elementos que impactam os processos revisionais, relacionando causas e consequências, e permitindo analisar os mecanismos de regulação do processo.

ETAPA 1 - O Estado da Arte (Revisão Bibliográfica)

A primeira etapa consiste em pesquisa do Estado da Arte e dos conceitos dominantes quanto aos temas que compõem a base do conhecimento e que são imprescindíveis à realização deste trabalho. São eles:

- Regulação:
 - os modelos regulatórios;
 - a concessão de serviços públicos;
 - a exploração de infraestrutura de transportes;
- Engenharia Rodoviária
 - os conceitos;
 - os programas de manutenção e conservação de rodovias;
 - o financiamento das infraestruturas;
- Gestão de Contratos
 - a teoria dos contratos;
 - os contratos entre entes públicos e privados;
 - a alocação de riscos; e
 - os parâmetros de desempenho.

Tornou-se necessária também, a realização de pesquisas relativas aos conceitos e às realidades que permearam a elaboração dos contratos de concessão de rodovias vigentes e a como estes influenciaram seu desenvolvimento e sua execução. Procurou-se verificar ainda se

os fundamentos teóricos correspondem aos mecanismos previstos de acompanhamento e se coadunam aos objetivos estabelecidos.

ETAPA 2 – A revisão dos contratos de concessão

Foi elaborada análise qualitativa dos contratos de concessão em vigor quanto aos objetivos propostos, à alocação de riscos e aos modelos de acompanhamento/gerenciamento /monitoração previstos, bem como quanto aos parâmetros de desempenho que foram utilizados e se estariam relacionados com os objetivos propostos.

Os contratos foram analisados de forma a destacar suas convergências e diferenças e classificados conforme os objetivos destes estudos visando identificar quais eram os resultados esperados e quais foram efetivamente atingidos.

ETAPA 3 – Os procedimentos de revisão tarifária

O presente estudo procurou analisar qualitativamente os procedimentos de revisão e de reajuste dos contratos de concessão identificando os movimentos relatados e seus impactos sobre a tarifa de pedágio. A análise está desenvolvida a partir de documentos emitidos e tornados públicos pelo órgão de regulação das concessões, verificando as modificações permitidas a título de revisão contratual dos investimento previstos nos Programas de Exploração da Rodovia.

ETAPA 4 – Análise crítica dos processos

Atravessadas as fases de fundamentação teórica e de aprofundamento técnico sobre os contratos de concessão, o estudo desenvolve uma análise crítica dos processos de concessão e dos procedimentos utilizados de revisão dos contratos, comparando os diversos modelos contratuais entre si com os conceitos de regulação vigentes.

1.9 Estrutura

Além deste primeiro capítulo de Introdução, em que estão definidos os objetivos, a relevância e a abrangência do estudo, o Capítulo seguinte apresenta o subsistema rodoviário de transportes, com um breve histórico sobre o financiamento do setor e a forma como a

opção pelo dispositivo da concessão ganhou força como uma das soluções adotadas para a manutenção e ampliação da infraestrutura rodoviária.

No Capítulo Três, são apresentados os conceitos teóricos relativos à concessão e à exploração da infraestrutura, destacando-se as definições de riscos e parâmetros de desempenho necessárias ao entendimento das questões técnicas relativas à regulação da exploração da infraestrutura.

No Quarto Capítulo, são apresentados os três primeiros modelos de contrato que constituem as Primeira e Segunda Etapas do Programa de Concessões de Rodovias Federais, ressaltando-se os aspectos relativos aos objetivos, à alocação de riscos, aos processos de revisão e reajustes e à regulação técnica. Ao final, desenvolve-se uma análise sobre as características destes contratos segundo os conceitos de regulação.

No Capítulo Cinco, são enfatizados os dois modelos de contrato adotados na Terceira Etapa com ênfase das inovações apresentadas.

Por fim, a conclusão preenche o Capítulo Seis desta dissertação com a análise da Regulação Técnica adotada no Programa de concessões, pondo em relevo seus acertos e falhas e quais os resultados destes no contexto do mecanismo da concessão.

2 O MODO RODOVIÁRIO E O PROGRAMA FEDERAL DE CONCESSÕES

A manutenção adequada de rodovias está diretamente relacionada à existência de uma estrutura que responda, de forma rápida e eficaz, aos problemas e ocorrências que interferem na fluidez do tráfego e na segurança do usuário. Esta manutenção exige, além de uma permanente monitoração, investimentos em equipamentos, insumos e equipes técnicas, que permitam agir preventiva ou corretivamente diante tanto das anormalidades inerentes a resultados não esperados da infraestrutura quanto de ações externas, como fenômenos da natureza ou da ação de terceiros, mesmo que involuntárias.

Segundo estudos do IPR/DNIT (DNIT: IPR – 710; 2005), o mau estado de conservação da rede viária resulta no acréscimo do consumo de combustíveis (em até 58%), no aumento no custo operacional dos veículos (em até 40%), na elevação do índice de acidentes (em até 50%) e no acréscimo no tempo de viagem (em até 100%), além de efeitos adversos na economia e no desenvolvimento regional.

Para se conhecer um pouco mais sobre a realidade das condições das rodovias e suas estruturas de manutenção, faz-se também necessário conhecer como o modo rodoviário se insere na infraestrutura nacional de transportes e como ele é gerido e financiado no nível federal. Para isso, este capítulo aborda os fundamentos legais do Sistema Nacional de Viação e o modo rodoviário como um dos seus subsistemas, para, a seguir, evidenciar a crise vivida pela falha no financiamento da manutenção da infraestrutura rodoviária a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e as soluções buscadas desde então. A terceira parte contempla o Programa de Concessões de Rodovias Federais (PROCROFE), abordando seus aspectos legais e sua operacionalização e, em seguida, estão descritos o conceito de agência reguladora e a legislação que criou a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

2.1 O Modo Rodoviário

No Brasil e em âmbito federal, duas leis tratam do Sistema Nacional de Viação – SNV. Segundo a definição comum a ambas, o SNV constitui-se na infraestrutura física e operacional dos vários modos de transporte de pessoas e bens, sob jurisdição dos diferentes

entes da Federação, estando nele inseridos neste os subsistemas rodoviário, ferroviário, aquaviário e aeroviário.

A primeira dessas leis, a 10.233/2001, estatui que os “objetivos essenciais” do SNV são:

- a) dotar o país de infraestrutura viária adequada;
- b) garantir a operação racional e segura dos transportes de pessoas e bens; e
- c) 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. Esses conceitos são ratificados pela Lei 12.379/2011 que define a infraestrutura física e operacional, sob administração da União. Essa infraestrutura, denominada como Sistema Federal de Viação, tem seus objetivos descritos com os seguintes termos:

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

Portanto, claro está que o objetivo não é a construção de infraestruturas viárias, mas a criação de oportunidades de desenvolvimento com a disponibilização de um sistema que permita que o transporte seja realizado como parte do processo produtivo e como meio de entrelaçamento entre as diversas e diversificadas regiões e culturas que formam o país, além de integrá-las internacionalmente.

A legislação define o rodoviário com um subsistema dentro da estrutura de transportes do país, que compreende todas as rodovias e estradas das três esferas administrativas, integrando-as e definindo os objetivos da infraestrutura federal, a classificação e a denominação de cada via sob gestão federal. Nessa perspectiva, a Tabela 1 demonstra a distribuição dessas vias, segundo sua circunscrição e indica, também, as

condições de superfície o que, em primeira análise, é um indicativo do nível de segurança e qualidade oferecida aos usuários.

Tabela 1 – Rodovias no Brasil

Administração / condições de superfície	Federal		Estadual		Municipal		Total	
	Km (x 1.000)	%	Km (x 1.000)	%	Km (x 1.000)	%	Km (x 1.000)	%
Pavimentada	65,93	67,7	110,84	43,5	26,83	2,0	201,83	11,9
Não Pavimentada	12,58	12,9	111,33	43,6	1.234,92	92,2	1.359,07	80,4
Projetada	18,85	19,4	32,86	12,9	77,38	5,8	130,32	7,7
Total	97,06		255,04		1.339,13		1.691,22	100,0

Dados: SNV 2013/DNIT – Referência: Janeiro de 2014 – Compilação do autor

Por sua extensão, as rodovias municipais dão sentido ao objetivo de capilaridade para o sistema, representando quase 80% da extensão total, no entanto, apenas 2% delas encontram-se pavimentadas, o que expõe a fragilidade da infraestrutura no que concerne à distribuição de oportunidades e de recursos. Por outro lado, as rodovias estaduais e federais acumulam as funções de ligação regional e de eixos de transporte, justificando, de certa forma, um melhor índice de pavimentação. Por sua vez, na esfera federal, que conceitualmente deveria corresponder aos principais eixos rodoviários do país, o índice de 67% de trechos pavimentados demonstra a deficiência da infraestrutura existente

Os dados ressaltam, além da magnitude da malha viária, uma enorme necessidade de investimentos para sua efetiva implantação, com a consolidação das vias não pavimentadas e a implantação dos trechos projetados. Além disso há necessidade permanente de investimentos na manutenção e na modernização e atualização da infraestrutura rodoviária.

2.2 O Financiamento da Infraestrutura Rodoviária

Em sua história, o Brasil alternou o provimento da infraestrutura viária entre o investimento público e a concessão à iniciativa privada. Segundo Serman (2008), o

financiamento da construção e manutenção da malha rodoviária foi iniciado com a participação da iniciativa privada, mas de forma muito tímida em função da pouca atratividade do negócio, sendo que a grande expansão ocorreu com investimentos públicos originados de fundos específicos.

Lacerda (2005), em seu estudo sobre o financiamento da infraestrutura rodoviária através de contribuintes e usuários, faz uma descrição do ciclo que tornou o modo rodoviário o mais importante do país e dos fatores que deram origem ao período de estagnação e à degradação vivenciado na virada do século. *In verbis*:

“Uma grande parte das rodovias brasileiras foi construída através dos recursos do Fundo Rodoviário Nacional (FRN), criado em 1945. O FRN era formado inicialmente com a arrecadação de um imposto sobre combustíveis e lubrificantes e, posteriormente, com parte da arrecadação de um imposto sobre os serviços rodoviários de transporte de cargas e de passageiros e de uma taxa incidente sobre a propriedade de veículos. Esses recursos eram arrecadados pela União e destinavam-se à implementação do Plano Rodoviário Nacional e ao auxílio financeiro aos estados na execução dos seus investimentos rodoviários.

A partir de 1974, os recursos da arrecadação do imposto sobre combustíveis foram progressivamente transferidos para o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND) e, em 1982, a sua vinculação ao setor rodoviário foi extinta. Posteriormente, o imposto sobre combustíveis e lubrificantes e o imposto sobre serviços de transporte, de competência federal, foram substituídos pelo ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), cuja arrecadação pertence integralmente aos estados e municípios. O imposto sobre a propriedade de veículos, que era repartido entre União, estados e municípios, foi substituído, em 1985, pelo IPVA, de competência estadual, e compartilhado pelo estado arrecadador e seus municípios, eliminando-se a participação da União.”

(...)

A interrupção da vinculação de recursos para a infraestrutura rodoviária foi mantida e reforçada com a Constituição Federal de 1988, que veda “a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa”.

Como resultado dessas mudanças na forma de financiamento, Lancelot (2010) afirma que a situação da infraestrutura rodoviária, no Brasil, tornou-se crítica, porque grande parte dos serviços de pavimentação nas rodovias federais e estaduais foi executada nas décadas de 60 e 70. Com o envelhecimento destas estruturas, a manutenção e a recuperação tornaram-se uma questão crucial para o gerenciamento das redes viárias. Veron e Cellier (2010) ratificam que foram quase duas décadas de investimentos abaixo do patamar necessário e que tal política resultou em precárias condições da superfície de rodagem e em congestionamentos, ao mesmo tempo em que a excessiva dependência econômica do modo rodoviário exacerbou os seus impactos negativos.

Para suprir as deficiências de conservação e manutenção que a infraestrutura rodoviária demonstrava, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram encaminhadas três alternativas para suprir a necessidade de recursos nas rodovias federais:

- a) restabelecer as fontes específicas de recursos para o setor rodoviário;
- b) conceder rodovias para operadoras privadas; e
- c) delegar aos estados a administração e a exploração de trechos de rodovias (IPEA-2010) e Campos Neto *et alli* 2011).

O restabelecimento das fontes de financiamento para o setor contemplou, em um primeiro momento, a adoção do selo-pedágio (Lei 7.712/88) e a criação da Taxa de Conservação Rodoviária - TCR (Lei 8.155/90). O selo-pedágio era exigido de todo veículo que trafegasse em rodovias federais, com a aquisição de um selo mensal a ser fixado no vidro dianteiro do veículo. Esse procedimento foi extinto pela Lei 8.075/1990, segundo IPEA (2010) e Campos Neto *et alli* (2011), em consequência dos seus resultados inexpressivos. Por sua vez, a TCR, que incidia sobre o consumo de combustíveis, foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal em 1991 (ADI 447-6).

Em 2001 foi criada a CIDE – Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico (Lei 10.336/2001) que incide sobre o valor do combustível e é distribuída entre o Governo Federal, os Estados e os Municípios. Lacerda (2005) explica que, embora a CF/88 não permita a vinculação de receitas de impostos a fins específicos, a instituição de contribuições sobre o domínio econômico e a vinculação de seus recursos a finalidades específicas é permitida, sob certas circunstâncias. Ainda que envolva em polêmicas e questionamentos, particularmente quanto a sua efetiva aplicação no setor de transportes, a CIDE tem permanecido em vigor.

Vale ressaltar ainda que a concessão de rodovias consiste na transferência para a exploração, pela iniciativa privada, de um determinado trecho rodoviário. A empresa concessionária fica responsável pela conservação, manutenção, operação e implantação de melhorias e sua remuneração é obtida mediante a cobrança de pedágio diretamente do usuário da rodovia e/ou patrocinada pelo poder concedente. Para o modelo que une o pedagiamento dos usuários a uma contrapartida do poder concedente, foi criada a Lei 11.079/2004, específica para os projetos de Parceria Público Privada. Ressalve-se que, até o ano de 2013, os contratos de concessão estão fundamentados exclusivamente na cobrança de pedágio dos usuários, não tendo sido implantados, na esfera federal, contratos de concessão patrocinada ou

baseados no modelo de pedágio-sombra (*shadow toll*). Uma análise mais detalhada sobre o Programa Federal de Concessões de Rodovias será visto mais adiante, ainda neste capítulo.

A delegação, conforme a Lei 9.277/96, é a transferência de trechos de rodovias para a administração e exploração pelos Estados, Municípios ou pelo Distrito Federal, individualmente ou em consórcios, mediante convênio. Entre os anos de 1996 e 1998, foram delegados trechos de rodovias federais para os Estados de Minas Gerais e os da Região Sul. Os estados do Paraná e Rio Grande do Sul implementaram seus próprios programas de concessão que incluíram a exploração de alguns dos trechos delegados como forma de viabilizá-los economicamente, mas, em síntese, o programa de delegação não representou uma solução para a manutenção das rodovias no país (IPEA, 2010; Campos Neto *et alli*, 2011).

2.3 A Manutenção e a Conservação da Infraestrutura Rodoviária

Inicialmente, cabe destacar que, no âmbito da engenharia rodoviária há uma distinção entre manutenção e conservação. Segundo a normatização do DNIT (IPR 720 – 2006), manutenção é um processo sistemático, contínuo, em conformidade com as funções previstas para a rodovia e seu volume de tráfego e que ofereça, ao usuário, um tráfego econômico, confortável e seguro permanentemente. Por sua vez, conservação é o conjunto de operações rotineiras, periódicas e de emergência desenvolvido com o objetivo de preservar as características técnicas e físico-operacionais do sistema rodoviário e das instalações físicas, dentro dos padrões de serviço pré-estabelecidos e compatíveis com os preceitos de otimização técnico-econômica do “Custo Total de Transporte”.

Ainda que o gerenciamento da conservação e da manutenção necessite ser previsto e estruturado desde o planejamento de construção do trecho, a execução destes serviços é usualmente relegada a um plano secundário. Os itens mais relevantes na composição da infraestrutura rodoviária, em termos financeiros, como pavimento, obras-de-arte e terraplenos, têm prolongada vida útil, assim, o processo de deterioração, apesar de previsível, é pouco percebido em sua fase inicial.

Essas características (de conservação e manutenção) sugestionam ao gestor rodoviário que, “concluídos os serviços” de construção ou ampliação de determinado trecho rodoviário, a estrutura construtiva pode ser desmobilizada e sua atenção, direcionada para

novos empreendimentos. Lancelot (2010) ratifica esse entendimento ao afirmar que a indústria da construção de rodovias no Brasil, historicamente, tem o seu foco na construção propriamente dita, demonstrando baixo interesse em serviços de manutenção e na recuperação.

De fato, na estrutura dominante, no Brasil, até o final do século XX, os procedimentos de manutenção e conservação foram usualmente delegados a um nível administrativo hierarquicamente inferior, com maiores dificuldades para obtenção de recursos e menor visibilidade na sua aplicação. Quando os sinais de desgaste da infraestrutura viária começam a aparecer e os custos de recuperação são baixos, a insuficiência da provisão destinada ao setor e a morosidade dos procedimentos de contratação iniciam um ciclo extremamente danoso ao sistema: os recursos inicialmente previstos para as obras de manutenção e conservação do trecho, quando liberados, já não são mais compatíveis com a necessidade da rodovia, atendendo-a apenas parcialmente e demandando novo processo de contratação e assim, sucessivamente.

Manifestando esse mesmo entendimento, Lancelot (2010) afirma que contribuem para esse processo a baixa eficiência das atividades de planejamento e dos sistemas de monitoramento e os onerosos procedimentos administrativos e operacionais na preparação e execução de programas de investimentos públicos. Destaque-se que não são raros os casos em que se identificam falhas no diagnóstico, nos projetos, na execução ou mesmo na fiscalização destes contratos, ampliando as deficiências da infraestrutura.

De forma complementar, Colares (2011) anota que, nos contratos de reabilitação e de manutenção das rodovias brasileiras, que foram (e ainda são em alguns casos) firmados por preço unitário, a empresa é remunerada pela quantidade de serviço executado e não pelo resultado dos serviços realizados. Assim, não há incentivos para a busca da qualidade, pois, quanto mais vezes um mesmo buraco for corrigido, um mesmo remendo for executado, uma nova camada de pavimento for colocada, mais pagamentos serão feitos à(s) empresa(s) executora(s) da obra.

Essa estrutura (e porque não dizer, esta filosofia) deficiente na manutenção das infraestruturas de transporte no Brasil fica evidenciada no estudo *Global Competitiveness Report 2012-2013* do *World Economic Forum* (WEF) (Schwab e Sala-i-Martin, 2012) que avaliou a infraestrutura brasileira com uma nota 4,0 em uma escala de 1 a 7, classificando-a em 70º lugar em um *ranking* de 144 países. Quanto à qualidade das rodovias no Brasil, a

avaliação de 2,7, na mesma escala, qualifica nossa infraestrutura rodoviária na 123ª posição para o mesmo número de países.

Obviamente, qualquer pesquisa que avalie e crie classificações entre os países ou alguns de seus aspectos econômicos precisam ser vistas e analisadas com ponderações, no entanto, sob qualquer prisma, resta claro que os números ratificam a deficiência na infraestrutura do país e, em particular, na infraestrutura rodoviária.

Porém, como se endossasse esta visão do WEF, a Confederação Nacional do Transporte publicou o Relatório da Pesquisa CNT de Rodovias 2012, que demonstra que, para um total de 95.707 km, o estado geral das rodovias nacionais somente é classificado como “Bom” ou “Ótimo” em 37,3% da sua extensão total.

Essa mesma pesquisa da CNT traz um quadro que sugere algumas reflexões. Os trechos rodoviários destinados por concessão para a administração privada obtiveram uma classificação de “bom” e “ótimo” em 86,7 % da extensão avaliada; por outro lado, somente 27,8% do trecho sob gestão pública obtiveram os mesmos conceitos, conforme demonstrado na Tabela 2.

Tabela 2 - Classificação Geral – Gestões Concedida e Pública

Estado Geral	Gestão Concedida		Gestão Pública		Total	
	Km	%	Km	%	Km	%
Ótimo	6.878	44,7	2.576	3,2	9.454	9,9
Bom	6.469	42,0	19.731	24,6	26.200	27,4
Regular	1.772	11,5	30.218	37,6	31.990	33,4
Ruim	263	1,7	19.149	23,8	19.412	20,3
Péssimo	10	0,1	8.641	10,8	8.651	9,0
Total	15.392	100,0	80.315	100,0	95.707	100,0

Fonte: Relatório da Pesquisa CNT de Rodovias 2012 adaptada pelo autor

Dois aspectos merecem ser destacados: o primeiro reporta-se ao fato de que para serem concedidos à iniciativa privada, os trechos rodoviários escolhidos possuíam características de tráfego e projeto que os destacam ante aos demais e, por si só, são capazes de influenciar os níveis de avaliação percebidos e o segundo refere-se à garantia, que os trechos concedidos possuem, de uma fonte de recursos permanente para o investimento na

manutenção da infraestrutura rodoviária, oriunda da cobrança de pedágio e independente de (in)disponibilidades orçamentárias do ente ao qual está circunscrita.

Este segundo ponto começa a revelar o cerne da questão: a (in)capacidade do Estado brasileiro, em sua história recente, de prover uma infraestrutura de transportes adequada e suficiente para o desenvolvimento econômico e social do país. E essa capacidade também pode ser entendida como a provisão, regular e suficiente, de recursos para a conservação, a manutenção, a ampliação e a modernização do sistema. Em particular, da infraestrutura viária que atende ao principal modo de transporte.

Nesse contexto de deficiência nas condições de conservação e manutenção da infraestrutura rodoviária adicionada à necessidade de uma fonte permanente de recursos e de um processo ágil para a aplicação, é que se insere a opção pelo instituto da concessão que começou a ser implantado a partir de 1994.

2.4 O Programa Federal de Concessão de Rodovias

Uma das propostas adotadas para resolver a necessidade de manutenção e conservação das rodovias federais foi a concessão para a gestão privada de trechos específicos cujo volume de tráfego viabilizam, economicamente, a exploração mediante a cobrança de pedágio.

Conforme descrito em Serman (2008), com a degradação da infraestrutura viária e a falta de recursos suficientes para sua manutenção, as concessões de rodovias à iniciativa privada são redescobertas como modelo de financiamento complementar tendo a implantação destes projetos se iniciado sem a consolidação dos marcos regulatórios para o setor.

Nesta seção, serão descritos, sucintamente, os fundamentos legais que permitiram a implantação de um programa de concessão de nível federal e a forma como ele foi operacionalizado.

2.4.1 A Estrutura Legal

O atual Programa de Concessões de Rodovias Federais - PROCROFE tem sua origem no Decreto 94.002 de 04 de fevereiro de 1987, que dispõe sobre a concessão de obras públicas para construção, conservação e exploração de rodovias federais. A autorização para a concessão de rodovias contida neste documento, assinado pelo então Presidente da República

José Sarney, não logrou êxitos imediatos. Segundo Correia (2011), não havia um ambiente institucional para a continuidade do programa e faltou decisão política do Governo para enfrentar o tema.

Embora o Programa Nacional de Desestatização - PND tenha sido criado pela Lei 8.031/1990, posteriormente revogada e substituída pela Lei 9.491/1997, a concessão de rodovias somente foi contemplada na Lei 8.987/1995, que trata da concessão e da permissão de serviços públicos de forma abrangente, incluindo a provisão das infraestruturas de transporte. E, somente com a Lei 10.233/2001, foi criada uma estrutura administrativa específica para gerir os contratos de concessão no âmbito da exploração rodoviária já outorgados e os que viessem a ser efetivados pela União, sob a forma de uma agência reguladora - a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT.

Considerando, ainda, a possibilidade de que certos contratos de concessão somente seriam viáveis, para a iniciativa privada, com uma contrapartida do Estado no financiamento da sua execução, foi aprovada a Lei 11.079/2004 que estabelece a previsão e a regulamentação desse tipo de projeto. Uma peculiaridade a ser destacada nesta lei é a definição, em âmbito nacional, de que Parceria Público Privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa, excluindo dessa denominação a concessão comum, entendida como a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei 8.987/1995, ou seja, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

2.4.2 A Operacionalização do PROCROFE

Oficialmente, o programa é instituído com este nome – PROCROFE, por meio da Portaria Ministerial 246 de 11 de maio de 1994, que especifica, também, os trechos a serem concedidos. No entanto, os primeiros passos para a efetivação do processo de concessões ocorreram em 1993 com a criação de comissões para o desenvolvimento dos procedimentos de outorga e com a definição de quais trechos de rodovias teriam sua administração transferida para a iniciativa privada.

Há que se destacar que as datas e as definições contidas nas portarias ministeriais sobre o assunto e a legislação federal, hierarquicamente superior, sugerem que este programa não nasceu de forma planejada ou como uma política de governo, mas como resultado de

ações isoladas que buscaram um respaldo legal e político, para que pudessem se materializar. É sintomático que os cinco primeiros editais de concessão de rodovias conduzidos pelo Governo Federal foram lançados em 1993, ou seja, são anteriores à Portaria 246/94 e às Leis 8.987/95 e 9.491/1997 que disciplinam o assunto no âmbito federal.

Esse modelo inicial do programa de concessões guarda semelhanças com o modo tradicional de contratação: a competição era restrita a consórcios nacionais, com obrigatória participação de empresas de engenharia e o PER era composto por detalhamento de custos unitários, quantitativos e soluções técnicas previamente definidas pelo órgão executivo de rodovias – à época, o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER. Este projeto de concessão seguia o rito dos processos licitatórios tradicionais para obras de grande vulto, contemplando as etapas de audiência pública, pré-qualificação, metodologia de execução, programa de exploração da rodovia e proposta de tarifa (Corrêa, 2011).

Os cinco primeiros contratos de concessão foram assinados entre 1995 e 1997 com duração entre 20 e 25 anos e compreendem trechos de rodovia com experiência anterior de pedágio cuja operação fora feita pela própria estrutura estatal. Sobre essa fase inicial do PROCROFE, Verón e Cellier (2010) afirmam que o governo brasileiro elaborou um sistema pelo qual se podia implementar e gerir um programa de recuperação dos principais corredores rodoviários, em meio a uma severa crise fiscal, o que levaria o usuário a pagar por obras previamente decididas e executadas por uma única contratada e por meio de um acordo de longo prazo.

Em 1997, o Governo Federal publicou o Decreto 2.444, que incluiu no PND, diversos trechos rodoviários para fins de concessão. Nesse momento, o PROCROFE começa a tomar forma de um projeto de governo definindo-se também o órgão responsável por sua condução.

Sob a administração do extinto DNER, o programa recebeu, no ano de 2000, a inclusão de um grupo de rodovias federais delegadas ao Estado do Rio Grande do Sul, denominado Polo Rodoviário de Pelotas, por meio de um contrato de sub-rogação que elevava a sua administração para a União, constituindo, assim, os seis lotes de rodovias que compõem a Primeira Etapa do PROCROFE.

No final da década de 1990, o DNER iniciou a Segunda Etapa realizando os estudos e estabelecendo as definições para concessão de outros sete lotes rodoviários, mas teve o processo suspenso pelo Tribunal de Contas da União – TCU em 2000. No ano seguinte,

com uma série de exigências do próprio Tribunal, o processo foi retomado, porém foi extinto formalmente em 2002 após a criação da ANTT e a extinção do próprio DNER (Correia, 2011).

No entanto, os estudos e os procedimentos concorrenciais passaram a ser conduzidos pelo Ministério dos Transportes até que, em nova intervenção do TCU, em 2005, estes tiveram que ser assumidos pela ANTT, que promoveu as audiências públicas e conduziu o processo, incluindo a realização do leilão, em 2007 e a assinatura dos contratos nos primeiros meses de 2008. Neste processo, Correa (2011) destaca, como novidade, a possibilidade de participação de entidades financeiras, fundos de pensão e de investimento, e a dispensa da necessidade de empresas de engenharia nos consórcios.

A Segunda Etapa foi considerada concluída com a concessão de um lote de rodovias na Bahia, que ligam a capital, Salvador, à divisa com o estado de Minas Gerais. Inicialmente tratada como Parceria Público-Privada, a viabilidade econômica do projeto motivou sua transformação em concessão simples tendo o Leilão sido realizado em 2009.

Nessa época, os estudos para a concessão de três rodovias no Estado de Minas Gerais estavam em andamento e passaram a ser identificadas como a Primeira Fase da Terceira Etapa. Uma Segunda Fase foi instituída para abrigar exclusivamente a BR 101/ES, que já havia sido incluída e retirada da Segunda Etapa.

Uma Terceira Fase também se fez necessária para abarcar outros sete trechos rodoviários a serem concedidos, localizados nas regiões Nordeste, Centro Oeste e Sudeste conforme a priorização estabelecida pelo Governo Brasileiro. Inseridas no Programa de Investimentos em Logística – PIL, algumas dessas rodovia apresentam-se como importantes vias para a escoação da produção agrícola no Brasil. No segundo semestre de 2013, cinco rodovias da Fase Três e uma da Fase Um foram a Leilão, no entanto, em um desses eventos, não houve proponente.

2.5 A Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT

O processo de desestatização vivenciado no Brasil, que compreendeu a transferência para a iniciativa privada de serviços e utilidades públicas, trouxe também como inovação a criação de estruturas administrativas cuja finalidade é regular a execução destes contratos de concessão. Segundo Pires e Piccinini (1999), a configuração dessas estruturas,

denominadas de agências reguladoras, passa a ter um papel decisivo para o sucesso das políticas de reestruturação dos setores de infraestrutura. Isso se justifica porque o aumento da complexidade da indústria, com a entrada da iniciativa privada, requer que as agências tenham total independência, tanto em relação ao governo quanto no que diz respeito aos demais agentes do setor, para isto, torna-se necessário que:

- a) a diretoria da agência deve ser estável para viabilizar sua independência decisória e isso somente é possível com a estabilidade de seus dirigentes;
- b) a agência deve ser suficientemente especializada para reduzir, ao máximo, as assimetrias de informação pró-produtores e os riscos de captura e para dar legitimidade à ação regulatória;
- c) a transparência é fundamental para se garantir a legitimidade social; e
- d) as funções e as atribuições das agências devem ser estáveis e bem definidas por mecanismos estatutários e por regras estabelecidas pelo Poder Legislativo.

Pires e Golsdtein (2001) afirmam que a especificidade das empresas prestadoras de serviços públicos reside no fato de possuírem componentes de monopólio natural, fazendo com que os aumentos de eficiência provenientes de uma transferência de propriedade para um investidor privado possam não se traduzir em ganhos de bem-estar social se a firma continuar a agir como um monopolista desregulado. É por esse motivo que a privatização necessita vir acompanhada da criação de um marco regulatório que promova a concorrência quando possível e, na impossibilidade de fazê-lo devido a peculiaridades técnicas e econômicas da indústria em questão, que reproduza essas condições de competição por meio da regulação, de forma que os consumidores tenham acesso a produtos e serviços com qualidade e nível de preços que obteriam em um ambiente competitivo.

De acordo com Pires e Giambiagi (2000), o sucesso da atividade regulatória, portanto, está diretamente relacionado ao estabelecimento de um ambiente institucional adequado. Tal ambiente teria de ser composto por agências reguladoras independentes, que permitiriam a arbitragem eficiente dos conflitos inerentes a sua atividade, e por mecanismos regulatórios eficazes na distribuição dos riscos entre as diferentes partes envolvidas, em especial, com critérios de licitação transparentes e contratos de concessão que distribuam adequadamente os riscos envolvidos e garantam, ao mesmo tempo, o funcionamento eficiente e o equilíbrio econômico-financeiro da concessionária.

Ainda segundo Pires e Golsdtein (2001), as agências reguladoras têm a função de melhorar a governança regulatória, sinalizando o compromisso dos legisladores de não interferir no processo regulatório e tranquilizando os investidores potenciais e efetivos quanto ao risco, por parte do poder concedente, de não cumprimento dos contratos administrativos, além de reduzir o risco regulatório e os ágios sobre os mercados financeiros

No entanto, Guimarães e Salgado (2003) ressaltam que a possibilidade de se prever situações futuras e estabelecer regras contratuais para enfrentá-las é, evidentemente, limitada, cabendo à agência reguladora a negociação com o concessionário e, eventualmente, o exercício de poder discricionário, para decidir sobre situações não previstas em contrato. Afirmam também que, diante das mudanças de ambiente econômico, que inevitavelmente ocorrem durante a vigência da concessão, e do caráter incompleto dos contratos, a eficácia do mecanismo de regulação depende não apenas do vigor da concorrência pelo mercado e do seu reflexo no processo de licitação, mas também da capacidade técnica e negociadora da agência de regulação e de sua independência e autonomia perante as partes envolvidas, entre as quais as demais instâncias do aparato de governo.

Para Cal (2003) *apud* Câmara(2006), a tipologia regulatória adotada pela União para as Agências baseou-se ainda na especialização técnica de tais órgãos, ou seja, cada agência será voltada para um setor ou grupo de setores da economia. Assim, com uma equipe técnica especializada, o controle e regulação das atividades apresentam-se mais ágeis e eficientes, e as assimetrias de informações ficam menores em decorrência de um maior conhecimento do comportamento do mercado por parte do agente fiscalizador.

Nesse contexto, visando criar uma estrutura independente, estável e com capacidade de adquirir a especificidade técnica necessária para a regulação das atividades econômicas relacionadas ao transporte terrestre, foi criada, por meio da Lei 10.233/2001, a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT. Constituída como uma autarquia especial, que por sua vez, é caracterizada pela independência administrativa, autonomia financeira e funcional e mandato fixo de seus dirigentes, a ANTT tem como sua esfera de atuação:

- a) o transporte ferroviário de passageiros e cargas ao longo do SNV;
- b) a exploração da infraestrutura ferroviária e o arrendamento dos ativos operacionais correspondentes;
- c) o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

- d) o transporte rodoviário de cargas;
- e) a exploração da infraestrutura rodoviária federal;
- f) o transporte multimodal; e
- g) o transporte de cargas especiais e perigosas em rodovias e ferrovias.

O mesmo documento legal também estabelece que um dos objetivos da ANTT é a regulação e a supervisão das atividades de prestação de serviços e exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas. Além disto cabe a ela harmonizar, preservado o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias e arrendatárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica, na sua esfera de atuação.

2.6 Tópicos Conclusivos

A infraestrutura rodoviária que viabiliza o transporte de cargas e pessoas e que, por consequência, permite a ocupação e o desenvolvimento econômico das diversas regiões que compõem o país passou por um forte processo de deterioração em decorrência, principalmente, de falhas nos processos de financiamento, levando o governo federal a utilizar o mecanismo da concessão para viabilizar sua recuperação e sua adequação às condições de segurança e conforto exigíveis.

O Programa Federal de Concessões de Rodovias foi uma das soluções adotadas para realizar, de forma constante, contínua e livre dos limites impostos por pelas disponibilidades orçamentárias estatais, a conservação e a manutenção da infraestrutura rodoviária. Ainda que o PROCROFE não tenha sido o resultado de um processo estruturado de governo, sua linha de ação tem sido mantida e ampliada por sucessivos governos.

Para acompanhar os contratos de concessão da infraestrutura rodoviária, foi criada a Agência Nacional de Transportes Terrestres, seguindo o conceito de que somente um ente que tivesse estabilidade político-administrativa e capacidade técnica poderia regular e fiscalizar esses contratos, que se caracterizam por suas especificidades e pela necessidade de previsibilidade dos procedimentos e de continuidade das soluções adotadas.

3 A REGULAÇÃO DA INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES

Em geral, as discussões acerca da regulação de setores de infraestrutura têm como um dos seus pontos de partida, segundo Possas (2004), a constatação de que estes possuem características que os diferenciam acentuadamente da grande maioria dos mercados de uma economia capitalista. Tais especificidades seriam responsáveis por fazer com que o processo competitivo passe a apresentar “falhas” ou “distorções” que exijam uma ação compensatória do Estado.

Entre esses setores, Castro (2000) destaca o de transportes que, com suas características econômicas, torna-se um alvo natural para a intervenção governamental, seja pela propriedade e operação direta ou pela regulação da atividade privada. O problema regulatório central, nesse setor, vem a ser o balanceamento entre os elementos competitivos e monopolísticos na oferta, conjugando, por um lado, os elementos de competição na prestação de serviços e, por outro, os benefícios das economias de densidade, escopo e inovação.

Nas concessões para a exploração das infraestruturas de transporte, esse balanceamento torna-se o ponto central da discussão. Como contraponto à característica do setor de pesados investimentos na construção e na manutenção de suas infraestruturas a solução viável e aceita pelo mercado é o estabelecimento de prazos longos de operação.

Segundo Muller (2010), a necessidade dos projetos de longo prazo vinculados ao Estado contarem com proteções legais que garantam a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro está relacionada com a garantia da remuneração dos investimentos e, em especial, às garantias compensatórias referentes aos riscos inerentes dos negócios com o setor público.

Visando contribuir para o entendimento sobre o que é regulação, neste capítulo, será apresentado o seu conceito geral e sua aplicabilidade ao setor de exploração da infraestrutura rodoviária. A seguir, discorrer-se-á sobre a definição dos riscos e sobre os contratos baseados em parâmetros de desempenho e sobre a correlação entre estes dois tópicos em uma análise sobre a relação entre a alocação dos riscos em um contrato e a verificação dos objetivos estabelecidos segundo os parâmetros estabelecidos. Ao final, este capítulo trata dos processos de revisão tarifária nos contratos de concessão da infraestrutura como um preparativo para os capítulos que se seguem.

3.1 O Que é Regulação

Uma síntese da Teoria da Regulação é dada por Fiani (2004) ao afirmar que esta significa a integração dos processos políticos e econômicos na análise da intervenção do Estado na economia. De fato, hodiernamente, o Estado se faz presente em todos os momentos da sociedade e, de forma ativa, na economia e nas relações contratuais entre fornecedores e consumidores. Nesses casos, a regulação deve atuar no sentido de equilibrar essas relações a fim de que possam ser sustentáveis no longo prazo, principalmente, nos setores em que a competição no mercado não representa a otimização dos fatores produtivos.

Segundo Salgado (2003), as funções da regulação são as de incentivar os investimentos necessários ao desenvolvimento econômico, promover o bem-estar de consumidores e usuários e propiciar a eficiência econômica. A regulação desempenha função primordial ao buscar reproduzir as condições de competição para que os consumidores tenham acesso a produtos e serviços com a qualidade e aos níveis de preços que obteriam em um ambiente competitivo.

Silveira Neto e Mendonça (2011) esclarecem que a regulação atua em um jogo de interesses antagônicos: de um lado têm-se as empresas privadas que procuram explorar os setores regulados com o máximo de rentabilidade possível e, de outro, tem-se o Estado com a missão de preservar os interesses sociais. Há, dessa forma, uma contraposição de interesses entre os dois lados, que necessariamente usarão de suas estratégias para retirar o máximo de proveito de suas ações. Os autores também afirmam que o objetivo da regulação é intervir no mercado, direcionando-o a cumprir não apenas seus interesses particulares, mas também os interesses da sociedade que consome tais serviços.

Para Pires e Piccinini (1999), a regulação deve, fundamentalmente, ter a missão de incentivar e garantir os investimentos necessários, além de promover o bem-estar dos consumidores e usuários e aumentar a eficiência econômica. Segundo os autores, os objetivos da missão regulatória são:

- a) buscar a eficiência econômica, garantindo o serviço pelo menor custo para o usuário;
- b) evitar o abuso do poder de monopólio, assegurando a menor diferença entre preços e custos de forma compatível com os níveis desejados de qualidade do serviço;
- c) assegurar o serviço universal;
- d) assegurar a qualidade do serviço prestado;

- e) estabelecer canais para atender a reclamações dos usuários ou consumidores sobre a prestação dos serviços;
- f) estimular a inovação (identificar oportunidades de novos serviços, remover obstáculos e promover políticas de incentivo à inovação);
- g) assegurar a padronização tecnológica e a compatibilidade entre equipamentos; e
- h) garantir a segurança e proteger o meio ambiente.

Além de evitar o exercício ilimitado do poder de monopólio, Guimarães e Salgado (2003) ressaltam que a atividade reguladora deve também substituir a concorrência na sua função de mecanismo de ajuste das condições de operação das empresas e do mercado, diante de eventuais alterações no ambiente. Essa dimensão da política de regulação é uma decorrência da necessidade de se preservar a viabilidade do empreendimento e assegurar a continuidade do serviço contratado.

A ação de supervisão que o aparato regulatório exerce em relação ao monopólio natural, para Guimarães e Salgado (2003), pode apenas procurar reproduzir as condições que vigorariam em um regime de concorrência, porque é incapaz de introduzir a concorrência no mercado. A intenção é evitar o exercício ilimitado do poder de monopólio e proteger o usuário do poder discricionário do monopolista, o que aproxima a intervenção governamental, nesse mercado, do enfoque da defesa do consumidor.

Portanto, nos setores de infraestrutura com características monopolísticas a regulação é a presença do Estado com o objetivo de torná-los equilibrados entre seus atores, viabilizando-o econômica e tecnicamente, com vistas a sua sustentabilidade no longo prazo.

3.2 A Regulação do Setor de Exploração da Infraestrutura Rodoviária

O foco deste estudo é o setor de exploração da infraestrutura rodoviária, que, por si só, não é capaz de realizar o transporte. No entanto, é vital para o desenvolvimento econômico do país e necessita, rotineiramente, de grandes investimentos para sua construção e sua manutenção em condições de proporcionar a realização do transporte de forma segura, previsível e sustentável no longo prazo.

Guasch e Spiller (1994, *apud* Villela e Maciel, 1999) afirmam que as características econômicas da infraestrutura de transportes que a distinguem e que inserem a necessidade de regulação são:

(1) tecnologias específicas e investimentos não recuperáveis (*sunk investments*);

(2) características de monopólio natural, com economias de escala e de escopo na prestação de serviços básicos além de economias de escala no planejamento e gerenciamento e externalidades da rede; e

(3) produtos consumidos em grande escala, normalmente por consumidores cativos e com demanda bastante rígida.

No universo dos serviços públicos, a regulação incide sobre uma relação contratual, em que a liberdade foi restrita às obrigações mutuamente estabelecidas, conforme destacado por Santos (2001) *apud* Marinho (2006). Ele complementa que a regulação não pode ser caracterizada como uma espécie de poder de polícia, mas de controle, acompanhamento, normatização e fiscalização da execução do contrato de concessão, pela administração, por meio da agência reguladora.

Ferreira (2007) afirma que os investimentos em infraestrutura apresentam elevada intensidade de capital, com grande prazo de maturação, o que envolve a necessidade de condições financeiras adequadas para mitigar riscos provocados pelo descasamento entre o prazo de maturação do investimento e o cronograma de pagamento do financiamento.

Guimarães e Salgado (2003) explicam que a visão da defesa da concorrência não cabe no mercado do uso da rodovia, uma vez que não é possível induzi-la, mas é possível introduzi-la na escolha do concessionário que vai explorar esse serviço, recorrendo-se ao processo de licitação. Para Salgado (2003), a criação de barreiras à entrada e à saída por meio do mecanismo de concessão é fundamental. Nesses contratos (de concessão), a autora afirma também que devem ser disciplinados os procedimentos para a saída de investidores de modo a se evitem prejuízos aos consumidores, no caso de uma desistência de operação por parte de firma monopolista.

Guimarães e Salgado (2003) ressaltam ainda que a capacidade da rodovia gerar receita e lucro, de modo a atrair investidores privados, está relacionada ao volume potencial de tráfego e à elasticidade-preço dessa demanda, por sua vez afetada pela renda do usuário potencial e pela existência de serviços substitutos.

Muller (2010) complementa que as concessões rodoviárias trazem consigo um problema complexo para o Poder Público equalizar: o incentivo para investimentos com o objetivo de manter e ampliar a malha rodoviária com uma garantia de rentabilidade adequada

aos investidores e, ao mesmo tempo, a proteção dos interesses dos usuários por meio de tarifas módicas.

Sá e Brasileiro (2004) também destacam essa complexidade do processo de concessão de rodovias ao afirmar que estão envolvidos aspectos políticos, legais, administrativos e técnicos, que devem ser considerados, a fim de que se obtenha uma rodovia de qualidade que atenda a uma equilibrada relação custo-benefício para as partes envolvidas. Além disso, o contrato deve assegurar que o interesse público não seja superado pelo interesse privado e que os usuários dos serviços públicos não sejam lesados.

Nos contratos do PROCROFE, a regulação técnica é definida no Edital de concessão onde são fixadas as regras para a participação e a forma de disputa pelo lote a ser explorado. Definido o proponente vencedor, o contrato torna-se a principal referência na regulação dessa relação entre o executor privado, o poder público concedente e o usuário que financia o processo.

O objetivo explicitado no contrato torna-se a linha condutora para sua análise. A abordagem dada ao objetivo no escopo do contrato reflete os anseios da autoridade competente no processo de concessão. Assim, a análise do contrato se inicia destacando seus objetivos e passa pela divisão de responsabilidades entre as partes. Essa fica explicitada na distribuição dos riscos, o que de certa forma, também representa o grau de liberdade de ação permitido ao parceiro privado.

Sendo essa relação entre concedente e executora uma relação fundamentada em um contrato de longo prazo, com custos e obrigações definidas previamente, ela traz consigo riscos que necessitam ser estudados e analisados, detalhadamente, antes da proposição inicial e acompanhados, cuidadosamente, durante toda a execução contratual.

3.3 A Definição de Riscos em um Contrato de Concessão

O risco está na essência do contrato de concessão. É inegável a correlação existente entre o risco, ou melhor, a sua repartição, e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão. Lewis (2001) alerta que a noção de alocação de riscos compreende o entendimento de que os dois lados – contratante e contratado – perdem com o fracasso do contrato. A análise dessas condições de riscos e das razões que justificam os eventuais reequilíbrios ao longo do contrato permite a evolução do processo visando ao atendimento à

tese dominante de que os riscos de um negócio devem ser atribuídos a quem tem as melhores condições de gerenciá-los e com mais capacidade de absorver seus custos.

É importante, sobretudo, conhecer os conceitos do risco e as consequências de uma análise mal elaborada. Segundo Moreira (2006), o risco é a probabilidade de ocorrência de um resultado futuro não esperado, podendo também ser definido como a possibilidade de prejuízo financeiro. No mesmo sentido, Ferreira e Andery (1998) afirmam que o risco de um empreendimento é representado pela probabilidade de que o investidor não consiga retomar o capital investido, acrescido de seu devido rendimento, após o término do prazo estabelecido para o investimento. Isso significa que o risco pode ser entendido como a probabilidade da ocorrência de uma falha futura que afete negativamente o resultado previsto do negócio.

Esse entendimento é reforçado por Christiano (2011) que, abordando as parcerias entre o poder público e a iniciativa privada, afirma que os riscos refletem a incapacidade dos *stakeholders* para saber, antecipadamente, a evolução das variáveis que determinam os resultados do contrato, ao longo de seu prazo de execução. Essa variabilidade apresenta forte impacto no saldo do contrato e também no consumidor do bem ou serviço resultante.

Ainda há de se considerar, segundo Perez (2006), que, quanto maiores forem as especificações contratuais sobre os riscos do empreendimento e a solução dos problemas que lhes são inerentes, menores serão os riscos efetivos da contratação, tendendo-se à maior estabilidade da concessão e, obviamente, a menores custos de transferência.

Para Ferreira e Andery (1998), a análise de riscos, ao se antecipar à ocorrência dos problemas, possibilita o estabelecimento de medidas preventivas ao invés de corretivas, conseguindo agregar maior valor ao sistema. Essa atividade deve ser realizada ainda na fase de planejamento da operação, estimulando o posterior gerenciamento desses riscos através da efetiva implementação das ações propostas. Os autores afirmam, ainda, que é fundamental que a avaliação de empreendimentos anteriores forneça informações para a análise de riscos em novos projetos, ou seja, é importante que haja uma retroalimentação a partir de experiências acumuladas.

Por sua vez, Isquierdo e Vassallo (2004) consideram que um concessionário tem certo controle sobre uma determinada variável quando seu esforço é o determinante principal do resultado dessa variável, independente da certeza que se possa ter quanto ao resultado. É

relevante destacar que a alocação de riscos inserida em um contrato de longo prazo, como o de concessões de rodovias, deve definir qual a melhor distribuição de responsabilidades tendo em vista a busca de soluções ou garantias contra as ameaças que pairam (ou vão pairar) durante a execução de um contrato e que possam impedir ou retardar a conquista dos objetivos propostos.

Isquierdo e Vasallo (2004) complementam que as concessões de obras públicas se encontram necessariamente submetidas a importantes riscos que não se podem eliminar e que devem se dividir da maneira mais adequada. Afirmam, ainda, que as concessionárias demonstram dificuldades para controlar muitos dos riscos envolvidos no negócio, em especial, o risco de tráfego. Isso decorre do fato da estrutura de concessão possuir importantes custos fixos e *sunks costs*, apresentando dificuldades de adaptação para responder às variações conjunturais de demanda e justificando, dessa forma, que as concessionárias adotem medidas preventivas visando à redução desse risco.

O risco, portanto, é um elemento presente em todos os contratos e a capacidade de prever e administrar sua ocorrência é decisiva tanto no processo de escolha do parceiro privado para a exploração da infraestrutura rodoviária quanto no desenvolvimento do contrato. Para esses contratos, que se caracterizam como de longo prazo e de elevados investimentos não recuperáveis, uma gestão eficiente dos riscos é imprescindível e se traduz no resultado do investimento, tanto para o parceiro privado, quanto para o usuário da rodovia.

3.4 Os Contratos Baseados em Parâmetros de Desempenho

A administração dos riscos também está relacionada às características da estrutura contratual e à forma de acompanhamento especificada. Os contratos de concessão objetivam resultados práticos na exploração da infraestrutura rodoviária representados pelas características físicas dos elementos que a compõem e pela qualidade dos serviços oferecidos pelas concessionárias.

Esse acompanhamento dos contratos pode ser realizado sob diferentes formatos regulatórios que devem ser adequadas às características dos serviços a serem oferecidos. Uma dessas formas de regulação (e a mais usada no PROCROFE) contempla o acompanhamento

de determinados parâmetros específicos do serviço e tem o poder de caracterizá-lo e classificá-lo.

Esses parâmetros servem como metas ou objetivos parciais, previamente estabelecidas, a serem atendidos pelo executor na gestão do contrato. Para Lima e Santos (2010), indicadores de desempenho são parâmetros que organizam dados, objetivando identificar aquelas ações que contribuem para o sucesso ou fracasso no alcance dos objetivos organizacionais. Segundo eles, a adoção de sistemas de indicadores de desempenho permite que o governo e a sociedade acompanhem os progressos alcançados com a implementação de determinados programas e apresentam, ainda, as seguintes vantagens:

- melhora do processo decisório;
- permite a avaliação do desempenho da gestão;
- possibilita a responsabilização dos gestores a cargo dos projetos;
- viabiliza a participação dos cidadãos; e
- dá maior objetividade ao discurso cívico.

Visão semelhante é apresentada por Câmara (2006) ao afirmar que, no processo de regulação, a avaliação de desempenho possui papel relevante, pois tem a função de informar ao regulador a situação em que se encontram os serviços públicos concedidos e de permitir que o Poder Público preste contas à sociedade desses serviços realizados pela iniciativa privada.

Para Santos *et alli* (2005) são necessárias seis etapas para que o gestor público possa desenvolver o processo de avaliação de desempenho das operadoras e alcançar os objetivos de um serviço adequado:

- a) a presença do tema em editais e contratos;
- b) a definição de variáveis e indicadores de avaliação;
- c) o desenvolvimento de técnicas de *benchmarking*;
- d) o desenvolvimento dos métodos de valoração e pontuação;
- e) a definição da tipologia de penalizações e incentivos; e
- f) o financiamento, o monitoramento e a aplicação do processo de avaliação de desempenho.

Considerando que contratos de concessão possuem longos prazos e alto nível de exclusividade, Lima e Santos (2010) afirmam que dispor de mecanismos e metodologias de avaliação de desempenho é a chave da normalização contratual do setor. Para eles, essas características de prazo e exclusividade, aliadas ao seu desenho de redes cooperativas e a índices (ainda) significativos de demanda cativa, praticamente retiram do ambiente operacional qualquer resquício de competitividade na execução do contrato pelo concessionário.

Abordando a questão da aplicação de indicadores de qualidade em concessões de rodovias, Quiralte *et alli* (2007) observam que é impossível medir todos os aspectos que influem na qualidade da rodovia, no entanto podem ser selecionados alguns indicadores que possam oferecer uma ideia aproximada da qualidade na infraestrutura rodoviária. Consoante os autores, o número de indicadores não pode ser alto para facilitar sua verificação e reduzir o custo do acompanhamento técnico, devendo ser objetivos a fim de que possam ser evitados os litígios entre executores e reguladores. Eles recomendam também a incorporação de vantagens econômicas como incentivo para que se alcance a qualidade em substituição à imposição de penalizações ou multas nos casos do não atendimento das metas estabelecidas.

O uso de parâmetros de desempenho em contratos de concessão é uma prática em expansão em quase todos os países que têm realizado a transferência da execução de serviços públicos para entidades privadas. Segundo Isquierdo e Vasallo (2004), a criação de índices de qualidade objetivos, capazes de valorar de maneira acertada o nível de serviço prestado pelo concessionário, permite introduzir, sem problemas, parâmetros de qualidade na regulação de infraestruturas.

Por sua vez, Nodari e Medeiros (2011) afirmam que com a criação das Agências Reguladoras, no Brasil, alguns indicadores de qualidade e desempenho começaram a ser implantados de forma a divulgar e garantir parâmetros de desempenho para os serviços concedidos – como é o caso dos indicadores presentes nas contas de energia elétrica, que expressam condições mínimas de fornecimento do serviço que, não sendo cumpridas, levam o consumidor a ter direito à indenização por parte da concessionária.

Esses parâmetros podem ser definidos por números que reflitam o resultado das ações do ente executor em um determinado elemento do objeto concedido. Por exemplo, o índice de irregularidade longitudinal de um pavimento, ou o resultado geral das ações em

vários elementos poderiam representar alguns dos benefícios esperados pelo usuário do serviço, como por exemplo, a velocidade média do tráfego em um determinado trecho de rodovia. Os parâmetros de desempenho também podem representar um conceito ou o estado geral do bem ou do serviço ofertado, por exemplo, a ausência de pontos de deformação plástica nas pistas de pavimento flexível.

Em síntese, os parâmetros de desempenho são valores ou conceitos resultantes das ações do executor que caracterizam o atendimento aos objetivos pré-estabelecidos e devem ter relevância e simplicidade que viabilizem os custos e a recorrência de sua verificação, estando previamente definidos no processo de contratação.

3.5 A Relação Riscos X Parâmetros de Desempenho

Um aspecto fundamental para o uso de parâmetros em contratos refere-se à coerência entre os conceitos utilizados e os objetivos nele estabelecidos. A coerência também se relaciona à amplitude da gestão transferida para o ente executor. Se o objetivo de um contrato é a recuperação e a manutenção de uma infraestrutura viária, é incoerente exigir, como parâmetro para a verificação do sucesso das atividades implementadas, a redução do número total de acidentes ou o número de vítimas fatais em acidentes ocorridos no trecho. Esses números podem refletir o objetivo do contratante, mas não o previsto no contrato. Os acidentes e, conseqüentemente, o número de vítimas fatais no trecho, poderão ter uma grande diversidade de causas que não tenham como origem o estado de manutenção dos elementos físicos que compõem o trecho rodoviário, objeto das intervenções do contratante. O contratado poderá ter sido executado com excelência todos os serviços que a ele competiam e, ainda assim, não poderá dar garantias de que o número de acidentes será reduzido.

Nesse exemplo, fatores externos como forma de direção dos motoristas, condições do clima e projeto geométrico podem influenciar na obtenção ou não dos índices preconizados no contrato. Assim, se o objetivo consiste na recuperação e manutenção do sistema viário, os parâmetros deverão refletir as condições dos elementos físicos a serem recuperados e mantidos e se estes obtiveram da contratada as intervenções necessárias para que ofereçam como resultado, os índices ou conceitos que os caracterizam pelo pleno funcionamento.

Essa coerência entre os parâmetros a serem estabelecidos e os objetivos também deve refletir o conceito e a alocação de riscos inerentes ao contrato. Remetendo ainda ao exemplo anterior, tendo como objetivos do contrato a manutenção e a recuperação de um trecho de rodovia, quando o ente contratante se responsabiliza pelo diagnóstico e pela solução técnica a ser adotada e definindo expressamente o serviço e os quantitativos a serem executados, não poderá haver justiça, com a contratada, ao se exigir que as condições da infraestrutura atendam a determinados parâmetros ou índices que reflitam a qualidade total do elemento. Por exemplo, se o diagnóstico e o projeto previam que um determinado trecho de uma rodovia deveria sofrer uma recuperação superficial com a substituição da camada de rolamento, eventuais inconformidades detectadas por um parâmetro que avaliasse a condição da superfície daquele trecho poderão ter origem na deformação das camadas subjacentes. Nesse caso, a contratada somente poderá ser responsável pelo quantitativo (espessura e área) e pela qualidade do material utilizado, ficando os parâmetros de desempenho restritos às suas responsabilidades.

Segundo o conceito da regulação por desempenho, se o contratante assume os riscos do diagnóstico e da solução técnica adotada, os parâmetros que devem ser exigidos da contratada deverão se restringir à liberdade de escolha que lhe foi concedida, ou seja, à qualidade e à quantidade do material aplicado. Assim, pode-se afirmar que os parâmetros de desempenho a serem estabelecidos nos contratos devem apresentar uma relação direta com os objetivos propostos e com a alocação dos riscos idealizada. Os índices e os conceitos estabelecidos deverão refletir a liberdade de gestão concedida ao contratado com o intuito de verificar a qualidade dos serviços executados, cuja responsabilidade lhe tenha sido atribuída com exclusividade e cuja execução não poderá sofrer interferências de fatores externos que possibilitem a contestação do seu atendimento.

3.6 Os Processos de Revisão Tarifária

Apesar da importância atribuída ao valor da tarifa básica durante o processo de licitação pública, Schumacher (2003) afirma que ela deve ser interpretada apenas como um referencial inicial no processo de escolha da melhor proposta ou do melhor negócio para a Administração Pública. Mantê-la fixa, ou atualizada pelos índices oficiais de inflação, não garante a manutenção do equilíbrio econômico financeiro oferecido como garantia à

concessionária para compensar oscilações dos custos e receitas estimadas ao longo da concessão.

Com o mesmo entendimento, Senna e Michel (2007) destacam que não é razoável esperar que as tarifas permaneçam imutáveis ao longo da concessão e que o uso da fórmula acordada de reajuste irá incorporar efeitos de variação ocorridos na vigência do contrato. Os mesmos autores complementam que as obrigações de investimentos aumentam a probabilidade de ocorrência das revisões contratuais, pois uma vez que os estes, os investimentos, necessitam ser avaliados, monitorados e contabilizados, há um permanente conflito na determinação da sua composição e dos seus quantitativos.

De fato, os contratos de concessão para exploração da infraestrutura rodoviária preveem dois mecanismos de atualização das tarifas básicas de pedágio: o reajuste e a revisão. Campos Neto *et alli* (2011) define o reajuste de tarifa como um mecanismo de atualização, de uso periódico, que visa repor a perda do poder aquisitivo da moeda nacional. Por sua vez, a revisão tarifária é o processo de incorporação ao valor da tarifa das alterações detectadas ou programadas das condições contratadas.

Ao longo dos processos de concessão, os reajustes têm recorrência anual e as revisões obedecem à cronologia das ocorrências que a motivam. No entanto, a fim de se evitar frequentes alterações no valor da tarifa básica de pedágio, os efeitos financeiros dessas revisões são, geralmente, concentrados em um único procedimento e são aplicados em conjunto com os reajustes.

3.7 Tópicos Conclusivos

A regulação procura o equilíbrio e a harmonização de um determinado mercado, ainda que este possa ter características de monopólio. Na exploração da infraestrutura rodoviária, os objetivos essenciais da regulação são promover uma maior competição para a entrada no mercado e conquistar o equilíbrio entre as necessidades de investimentos na manutenção e ampliação da infraestrutura com o objetivo de lucro da empresa concessionária e o estabelecimento de valores acessíveis e justos para os usuários do trecho rodoviário.

Para aferir o atendimento aos objetivos gerais da concessão, os contratos têm estabelecidos parâmetros de desempenho a serem atingidos pelos concessionários. Esses

parâmetros, além de objetivos, precisam estar previamente definidos nos editais e apresentarem-se de fácil verificação. Nesse sentido, os riscos das soluções técnicas adotadas e da sua execução passam a ser absorvidos pela concessionária.

Ainda que o risco esteja presente em todos os tipos de contratos, na concessão, conhecê-los e saber gerenciá-los torna-se fundamental para que os objetivos estabelecidos pelo poder concedente e os almejados pelos investidores sejam atingidos. A materialização desses riscos que não foram transferidos para o ente privado resultaram em procedimentos de revisão das condições acordadas, em particular, no valor da Tarifa Básica de Pedágio. Esses procedimentos revisionais que, em regra geral, ocorrem, anualmente, contemplam também os reajustes decorrentes da variação do valor da moeda e internalizam os resultados das inexecuções verificadas.

4 OS CONTRATOS DE CONCESSÃO DO PROCROFE – PRIMEIRA E SEGUNDA ETAPAS

Os contratos constituem-se no principal documento de regulação em um processo de concessão e representam a visão, em um determinado momento da história, que o poder concedente tem a respeito do serviço a ser executado. Nele, devem estar descritos os objetivos e quais procedimentos ou ferramentas estão disponíveis para alcançá-los. Devem prever também a definição de quais os riscos atribuídos a cada signatário e a forma prevista para mitigá-los ou suportá-los.

O estudo dos contratos e dos documentos que o integram deve permitir o entendimento da estrutura e dos mecanismos disponíveis para a administração da concessão e de quais conceitos de regulação foram considerados para o projeto ou serviço a que se destina. Nesse sentido, este capítulo, em sua primeira seção, descreve os conceitos gerais e a estrutura dos contratos de concessão para a exploração da infraestrutura rodoviária nas duas primeiras etapas do programa federal de concessões. Ainda que os modelos estudados apresentem substanciais diferenças nos conceitos adotados, a estrutura geral para execução dos contratos com suas divisões em fases e em elementos da infraestrutura permaneceram.

A seguir, estão caracterizados os três modelos de contratos utilizados nas duas primeiras etapas do PROCROFE. Para cada modelo, procurou-se apresentar uma contextualização com vistas a situá-los historicamente, seguida por uma ênfase nos objetivos propostos e na alocação de riscos prevista. Apresentam-se, também, os processos de revisão tarifária característicos e a estrutura de regulamentação técnica de cada modelo.

4.1 Conceitos e Estrutura dos Contratos

Os contratos para a exploração da infraestrutura rodoviária, no âmbito federal, são divididos em fases e foram modelados com quatro linhas de ação, paralelas, ao longo do período de concessão. As fases do contrato correspondem à necessidade de intervenções previstas no trecho em um determinado momento. Possuem um período inicial de estabelecimento da concessão e de recuperação emergencial, que normalmente varia entre 6 e 12 meses, e é seguida pela recuperação estrutural da rodovia que se estende, geralmente, até o

final do quinto ano. Após essa fase de recuperação, segue-se uma terceira, de maior duração, denominada fase de manutenção. Em paralelo, ocorrem as obras de melhorias e ampliação de capacidade e de conservação da rodovia, além da implantação e execução dos sistemas de operação.

Assim, pode-se afirmar que existem quatro linhas de ação comuns aos contratos de concessão de rodovias em vigor:

- recuperação e manutenção;
- conservação geral;
- melhorias e ampliação de capacidade; e
- operação.

A primeira linha de ação trata da recuperação da rodovia com a execução dos serviços emergenciais, visando ao estabelecimento de condições mínimas de segurança para o usuário, concomitante a um estudo mais completo das condições da infraestrutura de forma a permitir a elaboração e a execução de projetos para a recuperação completa de todos os elementos que a compõem. Na sequência dessa linha de ação, estão os serviços de manutenção cujo objetivo é tratar o elemento ao longo de sua vida útil, permitindo, assim, que a rodovia se mantenha em plenas condições de uso durante toda a vigência do contrato.

A segunda linha de ação relaciona-se aos serviços classificados como de conservação geral, que são aqueles executados para preservar as condições de uso de cada elemento da rodovia, ao longo de sua vida útil. Em geral, são serviços de pequeno porte e realizados quotidianamente, programados previamente ou não, funcionando como uma resposta às ações dos usuários e do intemperismo.

Uma terceira linha de ação relaciona-se às obras que visam melhorar as condições ou oferecer um aumento da capacidade da rodovia. Essa terceira linha procura refletir os anseios dos usuários e da comunidade lindeira, corrigindo problemas relacionados à implantação da rodovia, que extrapolam os serviços de manutenção, adequando as características da via às situações não previstas, ou ainda, promovendo a atualização do projeto viário.

A quarta linha de ação prevista nos contratos refere-se à operação da rodovia e compreende todos os serviços de atendimento aos usuários previstos incluindo a implantação

de sistemas que permitem identificar eventuais problemas ocorridos ao longo do trecho e atuar efetivamente na sua solução. Esses serviços contemplam as diversas formas de comunicação usuário x concessionária e as respostas a serem dadas para o restabelecimento e a preservação das condições normais de segurança e fluidez do tráfego. No escopo atual de operação da rodovia, também estão inseridos os serviços de pronto atendimento aos usuários que incluem a remoção de pessoas e veículos envolvidos em incidentes e acidentes.

Outra divisão recorrente nos contratos refere-se aos sistemas ou elementos estruturais da rodovia. Considerando as características específicas de cada um, são estabelecidos os procedimentos e os resultados esperados em cada fase da concessão. Os contratos atualmente em vigor, consideram as seguintes estruturas/elementos:

- Pavimentos;
- Sistemas de sinalização e dispositivos de segurança;
- Obras-de-Arte correntes;
- Obras-de-Arte Especiais;
- Faixa de domínio e canteiro central;
- Terraplenos;
- Sistemas de iluminação;
- Edificações; e
- Sistemas operacionais e de atendimento ao usuário.

A junção dessas duas classificações permite o entendimento da técnica dos contratos em análise. Para cada linha de ação prevista e para cada elemento da rodovia relacionado, são encontradas as especificações que demonstram a visão do contrato face aos objetivos parciais a serem atendidos. Juntos, demonstram como a concessão deve ser operacionalizada e quais os objetivos a serem alcançados.

4.2 Primeira Etapa

A primeira etapa compreende os cinco primeiros contratos de concessão de rodovias transferidos pelo Governo Federal para a gestão privada entre 1995 e 1997, além do Polo Rodoviário de Pelotas concedido pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul e cuja

gestão do contrato foi posteriormente elevada para a União. A caracterização desses contratos está resumida na Tabela 3, a seguir.

Tabela 3 – Rodovias Concedidas na Primeira Etapa do PROCROFE

Rodovia	Trecho	Extensão (km)	Prazo de concessão (anos)	Concessionária	Assinatura do contrato/Início da Concessão
BR 101/RJ - Ponte Presidente Costa e Silva	Entre as cidades do Rio de Janeiro/RJ e Niterói/RJ	13,2	20	Concessionária PONTE Rio - Niterói S/A	28/12/1994 01/06/1995
BR 116/RJ/SP	Entre as cidades do Rio de Janeiro/RJ e São Paulo/SP	402,1	25	NOVADUTRA - Concessionária da Rodovia Presidente Dutra S/A	31/10/1995 01/03/1996
BR 040/RJ/MG	Entre as cidades do Rio de Janeiro/RJ e Juiz de Fora/MG	180,4	25	CONCER – Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora – Rio S.A.	31/10/1995 01/03/1996
BR 116/RJ	Entre a BR 040/RJ e a cidade de Sapucaia/RJ	142,5	25	CRT - Concessionária Rio - Teresópolis S/A	22/11/1995 22/03/1996
BR 290/RS	Entre as cidades Guaíba/RS e Osório/RS	121	20	CONCEPA - Concessionária da Rodovia Osório- Porto Alegre S/A	04/03/1997 04/07/1997
BR 116/RS, 392/RS e 293/RS	Polo Rodoviário Pelotas/RS	623,8	25	Empresa Concessionária de Rodovias do Sul S/A – ECOSUL	18/07/1998 24/07/1998

Fonte: www.antt.gov.br

Reiterando-se as peculiaridades da concessão do Polo Rodoviário de Pelotas descritas na seção 1.6 deste trabalho, esse contrato não se insere nas características descritas nos demais tópicos desta seção.

4.2.1 Contextualização

A Primeira Etapa de Concessão do PROCROFE teve seu ponto de partida em 1993 com a definição de cinco trechos de rodovia onde a cobrança de pedágio já havia sido realizada pela própria estrutura estatal. Segundo Serman (2008), esses projetos de concessão compreendiam rodovias pré-existentes construídas pelo poder público e que se apresentavam em situação precária, ficando como encargos para as concessionárias a recuperação, reforço, monitoração, melhoramento, manutenção, conservação, operação e exploração dos trechos rodoviários.

O processo de licitação para a exploração da infraestrutura rodoviária definiu como vencedor o proponente que apresentou a menor tarifa básica de pedágio, em um processo longo e dividido em três fases. Segundo Câmara (2006), após uma etapa de qualificação dos proponentes, as empresas apresentaram propostas técnicas relativas à execução dos serviços que deveriam ser realizados durante todo o prazo de concessão. Essas propostas abordavam questões como política tarifária, prazo de concessão, controle de qualidade dos serviços prestados e soluções para execução dos encargos. De posse dessas propostas, o órgão executor, o DNER, realizou a consolidação, segundo seus próprios critérios, formulando o Programa de Exploração da Rodovia (PER), sobre o qual as propostas de tarifa deveriam ser elaboradas. A terceira fase do contrato foi a apresentação das propostas.

Barat (2007a) *apud* Correia (2011) destaca que, neste momento, as concessões eram vistas “como um expediente para implementar as obras que as entidades governamentais estavam habituadas a fazer com seus parceiros usuais, as empresas de construção pesada”. A estrutura dada ao PER mantinha as condições que até então eram características da relação contratante x empreiteira. No contrato com a CRT, essa relação é explicitada da seguinte forma:

“O PROGRAMA DE EXPLORAÇÃO aborda os fatos problemáticos e indica o que fazer, como e quando fazer para superá-los através do estabelecimento de cronogramas físicos e padrões de qualidade definidos a partir dos critérios a serem seguidos pela FISCALIZAÇÃO.”

Portanto, essa primeira etapa de concessões adquiriu características que se assemelhavam mais aos contratos tradicionais de terceirização para a recuperação e manutenção das rodovias, com o adicional de prover-lhes uma fonte “permanente” de

financiamento, relegando os conceitos de regulação a uma situação secundária no contrato. O conhecimento dos objetivos propostos e da alocação de risco inserida neste contrato reflete, de forma clara, esse entendimento conforme demonstrado nos tópicos a seguir.

4.2.2 Objetivos

A definição do objeto do contrato evidencia os objetivos a serem atingidos neste modelo de contrato. A transcrição do contrato assinado com a NOVADUTRA demonstra as limitações impostas ao conceito de concessão aplicado, *in verbis*:

“Objeto: Este contrato tem por objeto a recuperação, o reforço, a monitoração, o melhoramento, a manutenção, a conservação e a exploração da Rodovia BR 116/RJ/SP, no trecho Rio de Janeiro – São Paulo, e respectivos acessos”.

Os contratos dessa etapa, ainda contando com algumas pequenas diferenças na forma e na redação, possuem basicamente os mesmos conceitos e, principalmente, os mesmos objetivos e metas que foram contemplados com as seguintes definições, transcritas, a seguir, na íntegra:

- os objetivos da concessão são os previstos nos Editais de Concorrência e devem ser alcançados, sem prejuízo de disposições específicas, mediante o integral cumprimento do Programa de Exploração da Rodovia;
- no Programa de Exploração da Rodovia estão definidas as obras e os serviços a serem executados pela concessionária durante o prazo de Concessão; e
- os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade das obras e dos serviços constam do Programa de Exploração da Rodovia, anexo a este contrato.

Algumas especificidades podem ser observadas nesses contratos, no entanto, estão presentes somente nos conceitos gerais e foram limitadas pelas especificações do PER. O contrato com a CONKER, por exemplo, esclarece que o PER “centrou sua atenção nos seguintes objetivos básicos:

- segurança do usuário;
- conforto ao usuário;

- viabilidade econômica da concessão; e
- controle institucional da concessão”.

Em outro momento, o contrato afirma que a “Concessão terá um papel importante na indução da atividade econômica ao longo de toda a Rodovia, principalmente da cidade de Petrópolis já integrada ao Rio de Janeiro”. O contrato com a CRT mimetiza o argumento ao afirmar que “especificamente neste caso, a Concessão terá um papel importante na indução da atividade econômica ao longo de todo o traçado da rodovia. Ela estimulará, em primeiro lugar, o desenvolvimento da cidade de Teresópolis integrada ao Rio de Janeiro, dando aproveitamento a sua privilegiada localização e às suas potencialidades para o turismo e lazer, afora as vocações produtivas e residenciais” e complementa afirmando que “constitui-se um pré-requisito da Concessão o de se dar um sentido estratégico comercial à implantação. A CONCESSIONÁRIA não deverá perder de vista a razão de ser e o alcance de cada etapa, desde os Trabalhos Iniciais até a plena maturação operacional”.

Embora tais descrições enfatizem o desenvolvimento regional, fazendo jus ao conceito de que a rodovia não é o fim por si mesmo, as limitações impostas pelo contrato, tornando a concessionária uma executora dos serviços previamente descritos, tornam estes termos uma justificativa para a concessão, e não, o seu objetivo. Ainda que as ligações rodoviárias entre as cidades de Petrópolis e Teresópolis com Região Metropolitana do Rio de Janeiro tenham sido contempladas de forma privilegiada com benefícios na infraestrutura rodoviária, incluindo a construção de novas faixas de rolamentos, estes foram fundamentados no volume de tráfego e nos frequentes congestionamentos detectados nesses trechos. Não são identificados no PER ações ou permissões para que a concessionária atue de forma efetiva, no desenvolvimento regional.

Assim, os objetivos dos contratos se limitam à infraestrutura física da rodovia em seus aspectos físicos e operacionais. Pode-se afirmar que o objetivo fundamental, nessa fase do programa de concessões, foi suprir a necessidade de recursos necessários à manutenção da estrutura rodoviária em condições físicas e operacionais adequadas, segundo o projeto e a concepção do antigo órgão gestor.

4.2.3 A Alocação de Riscos

Coerente com o conceito contratante x empreiteira que configurou a primeira fase de concessão, a definição e a alocação dos riscos é apresentada de forma sucinta e genérica. Para Castro (2000), a distribuição adotada gerou poucos incentivos efetivos à eficiência das concessionárias e de suas relações com os eventuais financiadores privados e sequer foram relacionados os riscos atribuídos ao Poder Concedente.

Genericamente, os contratos resultantes da Primeira Etapa definem que a “concessionária assume integral responsabilidade por todos os riscos inerentes à concessão, exceto nos casos em que o contrário resulte” do próprio contrato. Observe-se, entretanto, que a única especificação de risco manifestada no contrato refere-se ao risco geral de trânsito, atribuindo-o à Concessionária.

Ao longo do contrato, pode-se identificar que a apropriação dos riscos para a concessionária inclui os que se referem à captação de investimentos, à qualidade e à segurança dos serviços executados, ao mesmo tempo em que impõe a obrigatoriedade da contratação de seguros “para garantir uma efetiva cobertura dos riscos inerentes à execução das atividades pertinentes à concessão”.

Os serviços de recuperação e manutenção da rodovia estão especificados nos contratos, tendo seus custos previstos desde a elaboração da proposta, caracterizando, assim, uma partição dos riscos, na qual o poder concedente torna-se responsável pela quantidade e especificação do serviço e a concessionária assume os riscos relativos à qualidade e ao custo ofertado. Tal afirmativa se evidencia na definição, contida nos contratos, de que “sempre que forem constatadas modificações estruturais nos preços relativos aos fatores de produção ou modificações estruturais nos preços dos insumos relativos aos principais componentes de custos (...) não atendidas ou cobertas pelos reajustes tarifários”, caberá a revisão da Tarifa Básica de Pedágio (TBP).

Essa visão sobre os riscos de uma concessão e a alocação dela decorrente resulta em um processo que se caracteriza por sucessivas revisões contratuais. Essas revisões visam à reprogramação das atividades previstas e à correção dos quantitativos propostos inicialmente, além de permitir a inserção e a exclusão de itens ou serviços em decorrência de situações não previstas, permitindo, assim, que o contrato absorva a materialização dos riscos.

4.2.4 Os Processos de Revisão e Reajuste Tarifários

Esse primeiro modelo de contrato de concessão enfatiza que “o valor da Tarifa Básica de pedágio é preservado pelas regras de reajuste e revisão previstas” no contrato, “com a finalidade de que seja assegurada, em caráter permanente, a manutenção do inicial equilíbrio econômico e financeiro do contrato”, para concluir que “sempre que forem atendidas as condições deste contrato considera-se mantido seu equilíbrio econômico financeiro”. O primeiro modelo enfatiza ainda que “a Tarifa Básica de Pedágio será revista para restabelecer a relação que as pactuaram inicialmente entre os encargos da Concessionária e a retribuição dos usuários da rodovia (...) com a finalidade de manter o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato de concessão”, descrevendo, em seguida, os casos em que deverá haver tal revisão. Entre eles, merecem especial destaque:

b) sempre que houver acréscimo ou supressão de encargos no Programa de Exploração da Rodovia para mais ou para menos, conforme o caso;

(...)

g) sempre que forem constatadas modificações estruturais nos preços relativos dos fatores de produção ou modificações substanciais nos preços dos insumos relativos aos principais componentes de custos considerados na formação do valor da TARIFA BASICA DE PEDAGIO, não atendidas ou cobertas pelos reajustes tarifários previstos (...), para mais ou para menos, conforme o caso, observados os preceitos legais pertinentes.

Para os reajustes, esse modelo definia uma fórmula paramétrica pela qual seriam consideradas as correções de índices relacionados à terraplanagem, à pavimentação, à obras-de-arte especiais e à serviços de consultoria. Adiante, esse mesmo padrão de contrato considerava que não somente a variação de preços dos insumos poderia ser considerada, mas também a participação de cada item que compunha a fórmula paramétrica de reajuste da Tarifa Básica de Pedágio. A possibilidade de alteração é descrita nos seguintes termos:

Sempre que forem constatadas, após a conclusão das obras de recuperação e adaptação da rodovia, modificações substanciais na participação ponderada dos diversos componentes de custos previstos na fórmula de reajuste em relação às obras e serviços que estiverem sendo efetivamente executados ou vierem a ser executados, como na hipótese de obras novas ou de supressão de obras ou serviços previstos no programa de exploração da rodovia as partes poderão, de comum acordo, alterar os parâmetros da fórmula de reajuste, adequando-os a nova realidade.

E ainda, fatores externos à relação, como o aumento ou a redução “substancial” do valor dos insumos também poderiam ser considerados nas revisões, mesmo que o termo “substancial” não possa ser definido numericamente. Além disso, a concentração, em

determinados períodos da concessão de serviços relacionados a uma mesma categoria, como pavimentação ou terraplanagem, poderia ter o condão de interferir na participação dos índices ponderados utilizados na fórmula paramétrica.

O mecanismo de reajuste contratual, que se baseava na fórmula paramétrica foi substituído, a partir de 2012, com a assinatura de Termos Aditivos a todos os cinco contratos, por uma fórmula de reajuste baseada na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, adotando, assim, o mesmo parâmetro de reajuste previsto na Segunda Etapa de Concessões.

A partir desses mesmos aditivos contratuais, passou a ser permitido que as obras e serviços não previstos inicialmente nos contratos e que, por acordo entre o poder concedente e a concessionária, representem investimentos novos no trecho rodoviário concedido sejam considerados no reequilíbrio econômico financeiro por meio de um fluxo de caixa marginal no qual deverão ser considerados os parâmetros econômicos vigentes à época do acordo e o tráfego real verificado anualmente.

Destaca-se ainda que esses contratos passaram a considerar, além da revisão do valor da Tarifa Básica de Pedágio, as seguintes ferramentas para a recomposição do reequilíbrio econômico-financeiro:

- alteração do prazo do contrato;
- pagamento à concessionária, pelo poder concedente, de valor correspondente aos investimentos, custos ou despesas adicionais com os quais tenham concorrido ou de o valor equivalente à perda de receita efetivamente advinda, levando-se em consideração os efeitos calculados dentro do próprio fluxo de caixa;
- modificações de obrigações contratuais da concessionária; e
- implantação ou remoção de cabines de bloqueio, bem como alteração da localização de praças de pedágio.

Esse processo de atualização do contrato reflete a mudança da visão do órgão regulador frente aos contratos de concessão assinados nos anos 90. Esses aditivos têm, por objeto intrínseco, o incentivo a novos investimentos na malha rodoviária concedida,

procurando-se garantir a rentabilidade dos investidores e, ao mesmo tempo, proteger os interesses dos usuários com instrumentos que possam minimizar os aumentos da TBP.

Na Tabela 4, a seguir, são apresentados os números de processos que resultaram na variação do valor da TBP. É importante ressaltar a mudança da denominação dos procedimentos: na gestão do DNER, as revisões do PER foram definidas como “adequações” e, sob a regulação da ANTT, foram designadas como “extraordinárias”. A tabela 4, a seguir, demonstra o quantitativo de processos de correção das tarifas de pedágio.

Tabela 4 – Revisões dos Contratos da Primeira Etapa

Concessionária	Tempo de concessão (anos)	Revisões ordinárias	Revisões extraordinárias	Adequações do PER	Aditivos aos contratos
PONTE S.A.	19	19	5	10	10
NOVADUTRA	18	18	8	7	11
CONCER	18	20	4	4	11
CRT	18	20	5	5	4
CONCEPA	16	24	4	4	12

Fonte: www.antt.gov.br – atualizada até 31/03/2014

A ANTT adotou, nesses contratos, as definições que, posteriormente seriam utilizadas na Segunda Etapa, ou seja, a Ordinária é a revisão da TBP realizada por ocasião dos reajustes tarifários para inclusão dos efeitos de ajustes previstos no Contrato, e a Extraordinária é a revisão da TBP para incorporação dos efeitos decorrentes de fato de força maior, ocorrência superveniente, caso fortuito ou Fato da Administração que resultem, comprovadamente, em alteração dos encargos da Concessionária.

Essas recorrentes revisões dos contratos demonstram a complexidade e a especificidade dos contratos de concessão de rodovias. Como um exemplo de fator externo pode-se citar a aplicabilidade e a variabilidade da alíquota de um tributo municipal: o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN). Esse evento, um típico Fato do Príncipe, foi

comum a todas as revisões nos primeiros anos de concessão, ora pela consideração do imposto, ora pelo aumento do número de municípios contemplados no cálculo, ora pela variação das alíquotas em cada município.

Da mesma forma, outras alterações de taxas e tributos têm motivado alterações nos encargos das concessionárias, repercutindo nos valores da TBP. Como exemplo identificado nas revisões, destaca-se a inclusão do COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social e a inclusão e posterior exclusão da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira – CPMF.

Outro exemplo do Fato do Príncipe considerado nos processos revisionais é a determinação do Tribunal de Contas da União para acréscimos, aditamentos e modificações no PER. Essas alterações podem tanto representar a revisão de decisões tomadas anteriormente e que já foram consideradas nos cálculos tarifários quanto alterações nos encargos da concessionária a partir da publicação da respectiva decisão.

Ainda na análise dos processos revisionais, alguns pontos necessitam ser destacados como demonstrativo da interferência do órgão regulador na gestão da concessão decorrente dos conceitos sobre os quais os contratos estão fundamentados. Na revisão nº 14 do contrato de concessão da BR 290/RS, a concessionária CONCEPA ainda solicita alteração no escopo da recuperação do pavimento, pois a “solicitação para a recuperação estrutural do pavimento da Rodovia Osório Porto Alegre, constante no Edital de Licitação, foi considerada inadequada pois não atenderia aos parâmetros de qualidade e durabilidade exigidos no PER. Dessa forma, nova solução foi apresentada pela CONCEPA, e aprovada pelo DNER”. Embora ressalve que a questão do pavimento continuava em análise pela ANTT, tal procedimento reforça estreita relação na gestão da rodovia.

Tal fato encontra similaridade no contrato com a NOVADUTRA. Nos documentos disponibilizados pela ANTT que relatam as revisões, a Nota Técnica 119/2003/GEECO/SUREF apresenta quadro com revisões e adequações realizadas no PER, no qual se observa que a primeira revisão, aprovada em 01 de agosto de 1997, teve como alterações principais o “incremento e antecipação de investimentos obras de segurança, barreiras rígidas, e metálicas, sinalização, passarelas, dispositivos, etc”, ou seja, já na primeira

revisão do contrato, um ano após seu início, já se realizavam as primeiras antecipações e aumento de quantitativos.

Ainda usando a NOVADUTRA como exemplo, em 2013, dezessete anos após o início do contrato, a concessionária solicitou a ampliação dos valores relativos à recuperação do pavimento da rodovia, o que foi rejeitado pela agência reguladora. Ressalta-se, no entanto, que tais acréscimos de quantitativos para a pavimentação da rodovia foram aceitos pela própria ANTT, no ano anterior, conforme exposto nos documentos publicados pela Agência relativos a estes processos revisionais.

Em outro exemplo, a CONKER, durante a Revisão 13, relatada na Nota Técnica Nº077/SUINF/2006, propõe reprogramação do cronograma de execução do item 2.6 – Estruturas de contenção – “mantendo o valor atual (...), tendo em vista os resultados obtidos pela Monitoração, priorizando obras em conformidade com a mesma”.

Em resposta, o órgão regulador se manifesta no sentido de “aceitar a proposta da Concessionária, ressaltando que os correspondentes projetos executivos deverão ser submetidos à ANTT para análise e aprovação dos seus valores definitivos. A partir de 2008, quando a fase de Recuperação Estrutural estiver encerrada, caso o valor total do item não tenha investido, o saldo deverá ser excluído do fluxo de caixa da concessão. Após o encerramento desta fase, todas as obras e serviços necessários deverão ser considerados como manutenção, conforme disposto no PER”.

No entanto, mostrando-se como um tema recorrente nesses processos, na 17ª Revisão Ordinária e 1º Revisão Extraordinária realizada em 2010, a Nota Técnica Nº024/2010/GEINV/SUINF ainda anota que a “concessionária propõe reprogramar os investimentos previstos e não executados no ano de 2009, para os anos de 2010 e 2011, conforme quando a seguir. Além disto, propõe ajustar o valor das contenções (...), visando manter o valor inicialmente aprovado”.

Somente nesse tópico, evidenciam-se alguns aspectos da forma de acompanhamento do contrato de concessão, com a reduzida liberdade gerencial transferida para a concessionária. Tais restrições são percebidas na necessidade de análise dos projetos pelo órgão regulador, na definição dos valores que serão apropriados no fluxo de caixa a

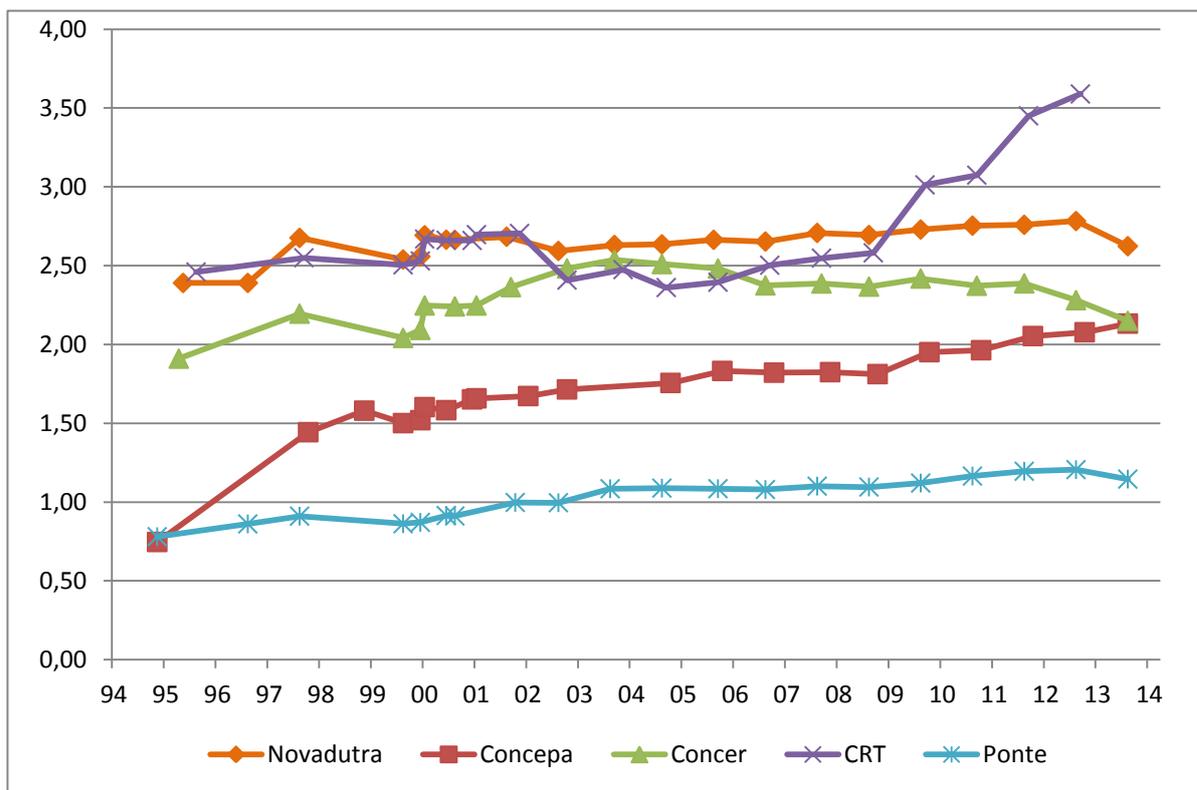
partir da análise dos projetos e nas alterações dos pontos de lançamento dos valores no fluxo de caixa da concessão.

Outro exemplo, e que não esgotará o tema, mas que forma a convicção do reduzido grau de transferência de gestão e riscos para a concessionária nesse modelo. A Nota Técnica nº 114/SUINF/2004, que trata da Revisão 12 do contrato de concessão assinado com a CRT, relata que “o pavimento rígido da Serra dos Órgãos apresenta visualmente placas deterioradas, trincadas e com juntas esborcinadas que necessitam intervenção corretiva. A recuperação estrutura destes serviços já foi concluída dentro dos quantitativos previstos no PER. (...) Entretanto, diante do que se verifica in loco, esse quantitativo, aparentemente, não foi suficiente para recuperar a totalidade da serra e, desta forma, haverá necessidade de ser reprogramado (...)”. Nesse caso, o órgão regulador indica a necessidade de aprofundamento do estudo da questão e de aumento da fiscalização nos serviços de identificação e correção das placas e, ao final, propõe que “que o item se mantenha cotado por verba (...) e que nele estejam inseridos todos os serviços necessários à substituição parcial ou total da placa, sendo que o acompanhamento da execução dos serviços se dará pelo consumo de concreto e selagem de juntas previstos no PER”.

Os processos revisionais consideram também os resultados das intervenções efetivadas pelas concessionárias, apropriando-se, em cada processo, dos volumes medidos ou informados para cada serviço previsto, além de fazer a previsão dos quantitativos dos anos que se seguirão. São frequentes os casos em que são apuradas inexecuções nos serviços previstos e o saldo alocado para a execução no ano seguinte, assimilando-se os respectivos impactos no cálculo da TBP. Nesses contratos, os serviços relacionados ao pavimento da rodovia têm maior influência e as alterações nos quantitativos e nos cronogramas das intervenções foram comuns, gerando pressão para reajuste da TBP.

A Figura 1, a seguir, apresenta o gráfico da variação dos valores da Tarifa Básica de Pedágio, não reajustados, conforme verificado nos documentos de revisão publicados pela ANTT. O destaque inicial é a evolução da TBP da CONCEPA: já na primeira revisão, praticamente, ela dobra seu valor e mantém uma curva ascendente, resultando em um valor equivalente a 2,85 vezes o inicial. Deve ser observada também, a significativa alteração na curva da TBP praticada pela CRT, a partir de 2009, quando o órgão regulador suspendeu as atividades da Praça de Pedágio 02 e definiu como pontos de cobrança, a Praça 01 e as duas Praças Auxiliares.

Figura 1 – Gráfico de Evolução TBP - Primeira Etapa



Fonte: www.antt.gov.br¹ - dados atualizados até 31/03/2014

Também a TBP da CONKER apresenta uma variação significativa em seu valor. Após certa instabilidade nos seis primeiros anos de concessão, manteve um patamar equilibrado e demonstra declínio nas duas últimas revisões demonstradas no gráfico. Por outro lado, as curvas de evolução da TBP da PONTE e da NOVADUTRA registram discretas mudanças ao longo dos anos.

Essas variações estão demonstradas na Tabela 5, a seguir. Percebe-se, de forma ainda mais clara, que, exceto para a CRT, os demais contratos tiveram na proposta seu menor valor de Tarifa. Tal fato indica que os encargos da concessionária tiveram sua menor previsão nesse momento.

Na outra extremidade, os valores máximos foram atingidos nos três últimos anos de contrato o que sugere que as demandas e necessidades de adaptação da rodovia e do seu programa de exploração vêm crescendo com o decorrer dos anos além de demonstrar, desta

¹ Considerando as revisões realizadas até março 2013, exceto CRT que contempla somente até a revisão de 2012.

forma, a dificuldade de prever, antecipadamente, as necessidades de adaptação da rodovia no decorrer de um contrato de longo prazo.

Tabela 5 – Variação dos valores da TBP dos Contratos da Primeira Etapa

Concessionária	TBP inicial	TBP mínima	TBP máxima	TBP em 31/03/14	TBP reajustada	TBP após arredondamento
PONTE	0,78	0,78000	1,20545	1,14563	4,94999	4,90
NOVADUTRA	2,39	2,39000	2,78293	2,62341	10,14652	10,10
CONCER	1,91	1,91000	2,53646	2,14983	8,02020	8,00
CRT	2,46	2,36107	3,58932	3,58932	12,21677	12,20
CONCEPA	0,75	0,74660	2,13230	2,13230	9,30000	9,30

Fonte: www.antt.gov.br – valores em reais – dados atualizados até 31/03/2014

A coluna intitulada “TBP inicial” refere-se ao valor proposto no processo de concorrência pela exploração da rodovia. A coluna “TBP em 31/03/14”, apresenta os valores da TBP inicial alterada pelos diversos processos de adequação do PER em face de situações e propostas não contempladas no edital de licitação. As duas últimas colunas consideram o efeito dos reajustes realizados ao longo do contrato e os valores praticados nas praças principais de cada concessão após o arredondamento.

Percebe-se, portanto, que, embora as revisões contribuam com a majoração da tarifa de pedágio ao longo do tempo, o efeito dos reajustes anuais são mais significativos e visíveis aos usuários das rodovias.

4.2.5 A Regulação Técnica

O PER desse primeiro modelo de contrato tem suas definições classificadas como “escopo dos serviços” e “metodologia de execução”. O escopo dos serviços é a parte “onde se estabelecem os serviços a executar, sua abrangência, e respectivas quantidades estimadas”

enquanto a metodologia de execução é “onde são definidos os critérios e requisitos mínimos exigidos para o desenvolvimento dos serviços e execução das obras previstas ao longo do período da Concessão”.

Os parâmetros de desempenho utilizados referem-se aos elementos estruturais da rodovia, como pavimento e sinalização, para os quais foram definidos índices de referência. Algumas situações diferentes são identificadas. O PER define os serviços a serem feitos e quais monitorações deverão fazer o acompanhamento dos elementos. Os resultados dessas monitorações apontam as prioridades e a alternativa recomendada para cada situação. As especificações técnicas detalhadas de cada serviço e de sua execução estão definidas no próprio PER, limitando o campo de ação destinado à concessionária.

O PER também define os índices desejados relativos às características específicas de cada elemento ou serviço a ser aplicado ou executado na rodovia. Para alguns serviços e materiais, são especificados valores característicos de materiais que serão utilizados na produção de outros elementos ou misturas. O PER assume a forma de um grande documento normativo dos produtos e técnicas utilizáveis na rodovia.

Conforme descrito na Seção 4.1, o PER divide a concessão em fases. Nesta Primeira Etapa, essas fases são assim caracterizadas:

- **Trabalhos Iniciais:** são “aqueles que a Concessionária deverá realizar antes de ser autorizada, pelo DNER, a iniciar a arrecadação do pedágio. (...) O objetivo é a eliminação dos problemas emergenciais que signifiquem riscos pessoais e materiais iminentes, provendo a Rodovia dos requisitos mínimos de segurança e conforto ao usuário”.
- **Recuperação Geral da Rodovia:** são “os trabalhos de todas as obras de reparo completo para restabelecer as características anteriormente existentes”. (...) “Esses trabalhos deverão ser executados de acordo com as respectivas normas do DNER, em sequência aos Trabalhos Iniciais de recuperação da rodovia (recuperação emergencial), imediatamente após o início da arrecadação do pedágio, com prazos distintos para conclusão dos diferentes serviços”. (...) “Os serviços de recuperação definitiva da rodovia deverão ser precedidos de projetos executivos, a serem elaborados de acordo com as normas do DNER e submetidos à sua aceitação”.
- **A Manutenção da rodovia** tem como objetivo “cumprir satisfatoriamente suas funções básicas. Por este motivo, deverá ser concebido, projetado, construído e mantido, de forma

a apresentar níveis de desempenho de serventia compatíveis e homogêneos ao longo de toda a sua extensão, avaliados através da apreciação dos parâmetros fundamentais de segurança e de conforto”.

A questão fundamental da regulação nesses projetos de concessão é o equilíbrio econômico financeiro. Segundo o contrato, “é pressuposto básico da equação econômica e financeira que preside as relações entre as partes, o equilíbrio, em caráter permanente, entre os encargos da Concessionária, previstos no Programa de Exploração da Rodovia, e as receitas da concessão, expresso no valor inicial da Tarifa Básica de Pedágio.” No item seguinte, complementa-se a idéia com a afirmação de que “qualquer alteração nos encargos da Concessionária pode importar na revisão do valor da Tarifa Básica de Pedágio, para mais ou para menos”.

Assim, qualquer ajuste no projeto inicial da concessão, seja uma modificação em qualquer item do projeto operacional seja a inclusão ou supressão de qualquer item das obras descritas no PER impactará o equilíbrio econômico financeiro que resultará na revisão da tarifa. Isso significa dizer que, em um contrato de longo prazo, entre vinte e vinte e cinco anos, até mesmo uma atualização padrões dos elementos de sinalização vertical podem ser (e são) considerados nos processos revisionais.

Nessa etapa do Programa de Concessão, gestão foi estabelecida quando da assinatura do contrato. Coube e cabe, à Concessionária a execução do que foi programado, estando sua autonomia limitada à qualidade da execução dos serviços. Cada unidade de serviço a ser modificada, acrescida ou subtraída durante a execução do contrato, deverá ser submetida, previamente, ao órgão regulador/fiscalizador, tendo seus efeitos considerados para o reequilíbrio econômico-financeiro. O contrato, portanto, trata a concessionária como um agente executor de um programa previamente definido, cujo ajuste é feito exclusivamente a critério do órgão regulador.

4.3 Segunda Etapa – Fase Um

A Segunda Etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais contemplou sete trechos localizados nas regiões Sul e Sudeste do Brasil. Foram escolhidos trechos que fazem a interligação entre algumas das principais cidades do país, como São Paulo, Belo

Horizonte e Curitiba, além de eixos logísticos de grande importância, promovendo uma interseção em rede. As características principais destes trechos estão resumidas na Tabela 6.

Tabela 6 – Rodovias concedidas na Segunda Etapa – Fase Um

Rodovia	Trecho	Extensão (km)	Prazo de concessão (anos)	Concessionária	Assinatura do contrato/Início da Concessão
BR 381/MG/SP	Entre as cidades de Belo Horizonte/MG e São Paulo/SP	562,10	25	Autopista FERNÃO DIAS S.A.	14/02/2008 15/02/2008
BR 101/RJ	Entre a Ponte Rio-Niterói e a Divisa RJ/ES	320,10	25	Autopista FLUMINENSE S.A.	14/02/2008 15/02/2008
BR 376/PR e BR 101/SC	Entre as cidades de Curitiba/PR e Florianópolis/SC	382,33	25	Autopista LITORAL SUL S.A.	14/02/2008 15/02/2008
BR 116/PR/SC	Entre a cidade de Curitiba/PR e a Divisa SC/RS	412,70	25	Autopista PLANALTO SUL S.A.	14/02/2008 15/02/2008
BR 116/SP/PR	Entre as cidades de São Paulo/SP e Curitiba/PR	401,60	25	Autopista RÉGIS BITTENCOURT S.A.	14/02/2008 15/02/2008
BR 153/SP	Entre a Divisa MG/SP e a Divisa SP/PR	321,60	25	TRANSBRASILIAN A Concessionária de Rodovia S/A	14/02/2008 15/02/2008
BR 393/RJ	Entre a divisa MG/RJ e o entroncamento com a BR 116/RJ (Via Dutra)	200,40	25	ACCIONA Concessões Rodovia do Aço S.A	26/03/2008 27/03/2008

Fonte: www.antt.gov.br

4.3.1 Contextualização

Após doze anos da assinatura dos primeiros contratos, a ANTT levou a Leilão sete novos projetos de concessão de rodovias que formaram a Primeira Fase da Segunda Etapa do PROCROFE. O critério de escolha dos novos concessionários foi, exclusivamente, pela

menor tarifa básica de pedágio ofertada a partir de um modelo de concessão e de um Programa de Exploração da Rodovia previamente definidos.

Para Correia (2011), apesar dos rumores de que o mercado temia que as condições estipuladas pelo Governo afastassem interessados, os sete trechos foram leiloados com forte deságio. O mesmo autor assevera que os leilões realizados foram comemorados pelas baixas tarifas obtidas em comparação com a primeira etapa de concessão e com as concessões realizadas pelo Governo de São Paulo.

Uma das justificativas para os baixos valores de tarifa ofertados é, segundo Rosa (2010), a pouca oferta de projetos de concessão no período anterior ao lançamento dos sete lotes. Veron e Cellier (2010) asseguram que contribuíram para esse resultado as práticas regulatórias estáveis com a manutenção da estabilidade dos contratos, a participação de muitos *players*, a disponibilidade de capital a um custo relativamente baixo e um fluxo de caixa previsível.

Essa segunda etapa, além de ter sido realizada com condições macroeconômicas e com um ambiente regulatório favorável, teve como uma das suas características o incentivo à participação de investidores. O próprio edital descreve que seu objetivo era selecionar, “a pessoa jurídica ou Consórcio de empresas à qual será outorgada a Concessão para exploração da infraestrutura e da prestação de serviços públicos e obras, abrangendo a execução dos serviços de recuperação, manutenção, monitoração, conservação, operação, ampliação, melhorias e exploração, conforme apresentado no Programa de Exploração da Rodovia – PER”.

Mais adiante, o edital admitia a participação de “pessoas jurídicas brasileiras e estrangeiras, entidades de previdência complementar e fundos de investimentos, em participações, isolados ou reunidos em Consórcio”, que satisfizessem plenamente todas as disposições do próprio Edital e da legislação em vigor.

Essa abertura dada durante o processo licitatório concentrou-se no incentivo à participação de investidores: a reduzida exigência de qualificações técnicas nos procedimentos concorrenciais teve como pressupostos fundamentais a crença de que, tendo a proponente vencedora capacidade de investimento, a qualificação técnica poderia ser adquirida junto ao mercado. Além disso, a estrutura montada para a realização dos estudos

técnicos necessários para a apresentação da proposta já poderia ser o núcleo da equipe que seria responsável pelo gerenciamento do contrato. Esses conceitos estão presentes no edital, desde a definição dos objetivos, como visto na seção a seguir.

4.3.2 Objetivos

A Primeira Fase da Segunda Etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais institui um segundo modelo de contratos que procura transferir para o parceiro privado a gestão da concessão. Esse movimento é perceptível desde o edital de licitação quando se afirma que “a Concessão constitui empreendimento destinado a investidores que, além de possuírem capacidade econômico-financeira para financiar, com recursos próprios e/ou de terceiros, as obras e serviços que constituem os encargos da Concessão, detenham capacidade técnica, própria ou contratada, para promover a execução das obras e serviços a serem concedidos, e capacidade administrativa para gerenciar a exploração dos Lotes Rodoviários”.

Nesse sentido, o objetivo não é mais contratar uma ‘empreiteira’ para executar um programa de manutenção e melhoria previamente estipulado, mas um parceiro privado para investir e explorar a infraestrutura rodoviária. Nessa linha, o objeto do contrato passa a ter a seguinte redação: “Este Contrato tem por objeto a concessão para exploração da infraestrutura e da prestação de serviços públicos e obras, abrangendo a execução dos serviços de recuperação, manutenção, monitoração, conservação, operação, ampliação, melhorias e exploração, conforme apresentado no Programa de Exploração da Rodovia - PER, mediante pedágio, do Lote Rodoviário” especificado.

O contrato afirma ainda que “os objetivos e metas da Concessão são os previstos no Edital e seus anexos e devem ser alcançados, sem prejuízo de outras disposições, mediante o integral cumprimento do Programa de Exploração da Rodovia – PER”.

4.3.3 A Alocação de Riscos

Para essa segunda geração de contratos de concessão preparados pela União, mantiveram-se os riscos gerais e de tráfego da concessão e foram ampliados os riscos

operacionais. Nesses contratos, foram caracterizados quais os riscos pertencentes ao Poder Concedente e formalizada a sua responsabilidade pelas alterações unilaterais e pelo Fato de Príncipe que tenham impacto econômico-financeiro sobre o contrato.

O contrato também torna explícito que cabe à concessionária “o risco decorrente de danos na rodovia que derivem de causas que deveriam ser objeto de seguro, assim como o risco pela variação nos custos dos seus insumos, mão de obra e financiamentos”. Adicionalmente, o contrato tipifica como risco da concessionária o “decorrente da regularização do passivo ambiental dentro da faixa de domínio da rodovia, cujo fato gerador tenha ocorrido após a data de assinatura do contrato”.

Quanto aos serviços de recuperação e manutenção da rodovia, há uma clara mudança de enfoque, tendo sido transferida para a concessionária a responsabilidade pelo diagnóstico, pelo projeto, pelo orçamento e pela execução dos serviços necessários para a obtenção de resultados previamente estabelecidos.

Essa mudança visa ajustar-se ao conceito, já citado, de que os riscos devem ser alocados a quem tem as melhores condições de gerenciá-los, pois transfere ao ente privado, que tem mais agilidade e recursos técnicos à sua disposição, o estudo do trecho concedido e a escolha do programa de manutenção a ser implantado, ganhando autonomia para escolher a alternativa que melhor se ajusta ao seu projeto para a concessão. O risco, portanto, é integralmente transferido para a concessionária, que, por sua vez, passa a ter liberdade para escolher seu plano de ação e o melhor ajustamento às características locais e temporais do seu programa de recuperação e manutenção.

4.3.4 Os Processos de Revisão e Reajuste Tarifários

A estrutura e os conceitos relativos aos processos de revisão tarifária desse segundo modelo de contrato seguem os fundamentos da Primeira Etapa ao definir sua função e repetir os casos fundamentais em que se aplica:

6.36 (...)

b) sempre que houver acréscimo ou supressão de encargos no PER, de obras ou serviços obrigatórios, para mais ou para menos, conforme o caso;

c) sempre que ocorrências supervenientes, decorrentes de força maior, caso fortuito, fato da Administração ou de interferências imprevistas resultem,

comprovadamente, em variação extraordinária nos custos da Concessionária que lhe proporcione enriquecimento ou empobrecimento injustificado;

(...)

e) sempre que houver alteração unilateral do contrato de Concessão, que comprovadamente altere os encargos da Concessionária, para mais ou para menos, conforme o caso;

Esse modelo prevê, ainda, três tipos de revisão da Tarifa Básica de Pedágio e define sua aplicabilidade e o momento em que deverão ser realizadas.

Revisão Ordinária é a revisão da Tarifa Básica de Pedágio a ser realizada por ocasião dos reajustes tarifários para inclusão dos efeitos de ajustes previstos neste Contrato, conforme disposto em regulamentação da ANTT.

Revisão Extraordinária é a revisão da Tarifa Básica de Pedágio para incorporação dos efeitos decorrentes de fato de força maior, ocorrência superveniente, caso fortuito ou fato da Administração que resultem, comprovadamente, em alteração dos encargos da Concessionária.

Revisão Quinquenal é a revisão que será realizada a cada 5 (cinco) anos, com intuito de reavaliar o PER em relação a sua compatibilidade com as reais necessidades advindas da dinâmica da Rodovia, nos termos da regulamentação da ANTT.

Ainda que um dos conceitos básicos deste modelo tenha sido o de repassar ao ente privado uma responsabilidade maior na gestão da concessão, tornando-o capaz de assumir determinadas obrigações resultantes da exploração da rodovia, o número de revisões extraordinárias comprova a dependência da aprovação do Poder Concedente na implantação de benfeitorias, conforme se verifica na Tabela 7.

Tabela 7 – Revisões dos Contratos da Segunda Etapa – Fase Um

Concessionária	Tempo de concessão (anos)	Revisões ordinárias	Revisões Extraordinárias	Aditivos aos contratos
Fernão Dias	6	6	5	-
Fluminense	6	6	5	-
Litoral Sul	6	6	7	-
Planalto Sul	6	6	5	-
Regís Bittencourt	6	5	5	1
Transbrasiliana	6	6	5	-
Acciona	6	5	5	-

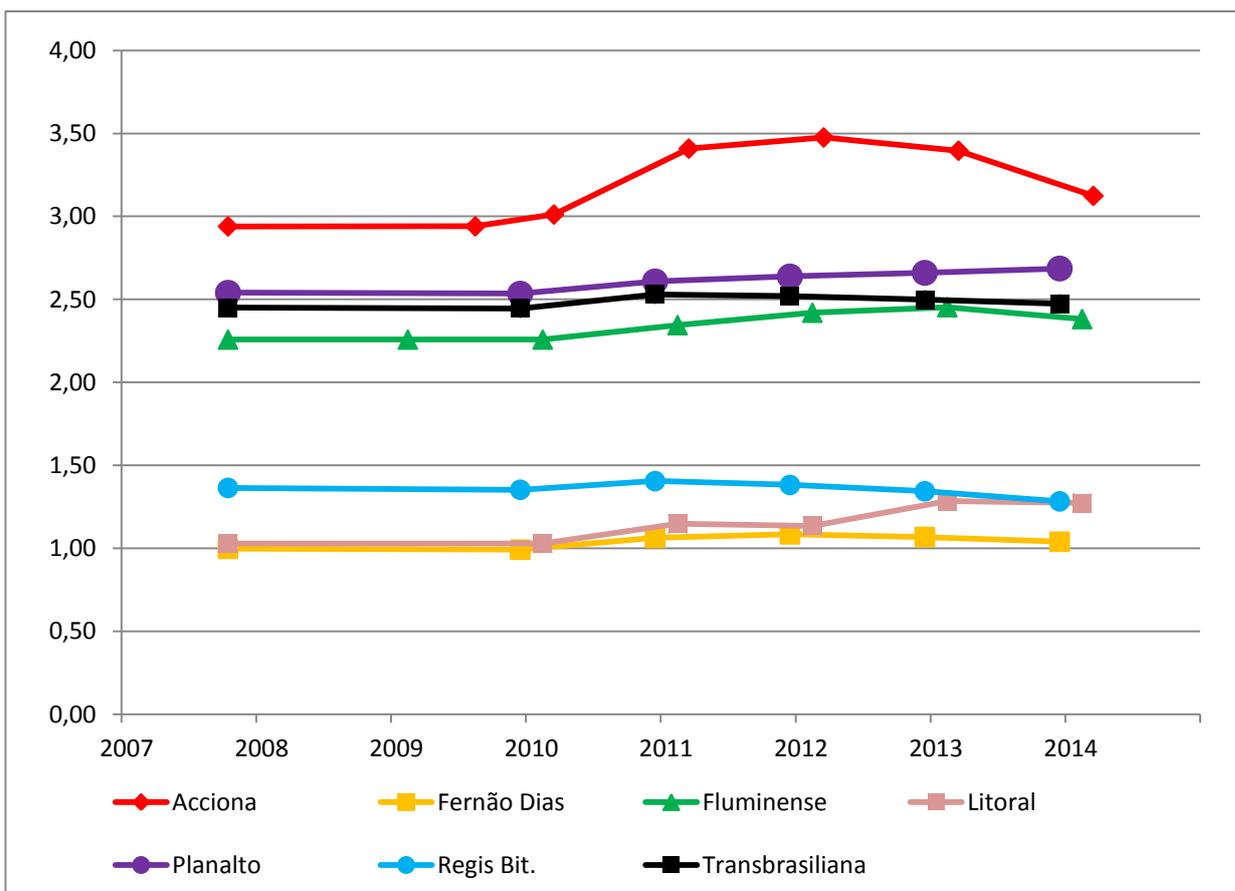
Fonte: www.antt.gov.br – Dados atualizados até 31/03/2014

As revisões ordinárias resultam do próprio acompanhamento, por parte do órgão regulador, da execução do contrato, mas as revisões extraordinárias decorrem ora do pleito por melhorias por parte das comunidades e dos usuários da rodovia, ora da identificação, por parte da concessionária, de situações e condições não previstas originariamente no PER.

Os processos revisionais demonstram que houve redução dos eventos considerados. As alterações no cronograma de obras contemplam somente as classificadas como obrigatórias, no entanto, questões externas ao órgão regulador e às concessionárias tiveram forte impacto no avanço dessas obras obrigatórias como, por exemplo, o licenciamento ambiental e os processos de expropriação.

A Figura 2, a seguir, demonstra a evolução da TBP desses contratos, sem os efeitos dos reajustes financeiros.

Figura 2 – Gráfico de Evolução TBP - Segunda Etapa – Fase Um



Fonte: www.antt.gov.br – Dados atualizados até 31/03/2014

Em comum, as curvas demonstram que houve uma tendência inicial de majoração das TBPs de todos os contratos em face da antecipação das obras previstas e da inclusão de

novos projetos de melhorias. No entanto, já é percebido um segundo movimento de retração das tarifas decorrente das inexecuções verificadas. Parte desses atrasos pode ser creditada ao atraso na autorização das obras pelos órgãos ambientais e parte ao próprio processo de elaboração – análise – revisão - re-análise – aprovação do projeto.

Esses atrasos resultaram em procedimentos especiais de fiscalização, por parte da ANTT, e foram formalizados por meio de Termos de Ajustes de Conduta (TAC) que preveem um acompanhamento pormenorizado de todos os procedimentos que envolvem a execução das obras relacionadas. Essa metodologia compreende desde a data para a apresentação dos projetos até a conclusão das obras, passando por todas as fases de licenciamento ambiental e de aquisição de áreas para a implantação das melhorias previstas.

A partir desses novos cronogramas, os Programas de Exploração da Rodovia foram revisados e seus impactos considerados nas tarifas de pedágio cobradas. Com isso, seis concessões desse grupo de sete já registraram redução na TBP, conforme pode ser constatado na Tabela 8 a seguir.

Tabela 8 – Variação dos valores da TBP dos Contratos da Segunda Etapa – Fase Um

Concessionária	Inicial	Mínima	Máxima	Em 30/03/14	Reajustada	Após arredon- damento
Fernão Dias	0,997	0,98201	1,08425	1,03962	1,47123	1,50
Fluminense	2,258	2,24777	2,45310	2,38259	3,42890	3,40
Litoral Sul	1,028	1,02140	1,31504	1,27278	1,83248	1,80
Planalto Sul	2,540	2,51606	2,68613	2,68613	3,80135	3,80
Regís Bittencourt	1,364	1,28296	1,40552	1,28296	1,81559	1,80
Transbrasiliiana	2,450	2,43152	2,52963	2,47404	3,50115	3,50
Acciona	2,940	2,94000	3,47598	3,12392	4,52263	4,50

Fonte: www.antt.gov.br – valores em reais – atualizado até 30/03/2014

4.3.5 A Regulação Técnica

Para o segundo modelo de contrato, o Governo Federal entendeu que havia necessidade de transferir uma parcela maior da responsabilidade sobre a gerência das ações de recuperação e manutenção da rodovia para a concessionária. Com essa transferência, o PER procurou tratar dos resultados a serem obtidos em cada elemento, segundo suas especificidades. Assim, para cada fase prevista no contrato de concessão e para cada grupo de elementos específicos, foram definidos o Escopo dos Serviços, o Procedimento Executivo, os Parâmetros de Desempenho e o Cronograma. Segundo as definições do PER:

- Escopo dos Serviços refere-se à definição dos serviços e obras a executar e sua abrangência, ou seja, o que fazer;
- Procedimentos Executivos são os critérios e requisitos mínimos exigidos para o desenvolvimento dos serviços e execução das obras previstas, ou seja, como fazer;
- Parâmetros de Desempenho são as especificações e os indicadores de avaliação dos padrões requeridos, ou seja, a qualidade dos serviços e obras; e
- Cronogramas de Execução estabelecem a cronologia para implementação dos serviços e obras obrigatórios previstos, ou seja, quando fazer.

Mesmo tendo sido referenciadas algumas normas técnicas, inclusive os manuais desenvolvidos pelo órgão federal responsável pela construção e manutenção de rodovias, os índices de performance relacionados no PER referem-se ao produto final da intervenção da concessionária, desprezando o acompanhamento passo a passo das atividades construtivas e a verificação dos índices específicos de materiais constituintes de misturas ou de etapas do serviço.

Assim, dados os parâmetros dos serviços ou dos elementos característicos da rodovia, o parceiro privado poderá escolher os meios, a metodologia, o momento e o programa de manutenção e conservação que melhor atendam aos seus interesses ou às características da rodovia, cabendo ao ente fiscalizador a verificação quanto ao atendimento dos parâmetros.

Para os itens de pavimentação e de sinalização horizontal, são relacionados valores característicos a serem observados, inclusive com acréscimo no valor da qualidade exigida para os cinco primeiros anos, em uma tentativa de impor um programa de melhoria

continuada e almejando que os serviços de recuperação atendessem a trechos maiores da rodovia a cada período.

Em contrapartida, para os demais elementos nos quais a infraestrutura rodoviária foi dividida, por não terem sido identificadas características que tivessem valores e cuja verificação pudesse ser realizada de forma direta ao longo do contrato, os parâmetros de desempenho adotados foram apenas conceitos: uma situação geral a ser identificada para cada grupo de elementos. Também quanto ao cronograma pretendido, a verificação está relacionada ao resultado final de cada etapa da fase de Recuperação da Rodovia, definida por regra de aceitação geral a ser observada.

4.4 Segunda Etapa – Fase Dois

A segunda fase da segunda etapa contempla somente um projeto de concessão que abrange trechos de duas rodovias federais e duas estaduais. O primeiro trecho, a BR 324, une as duas principais cidades do estado da Bahia: Salvador e Feira de Santana. A BR 116 é uma das principais rodovias do país na interligação Norte-Sul. O trecho concedido neste processo contempla a ligação entre a cidade de Feira de Santana até a divisa BA/MG. As rodovias estaduais fazem a interligação da BR 324 com o Porto de Aratu. Os dados característicos desse sistema rodoviário encontra-se descrito na Tabela 9.

Tabela 9 – Rodovias concedidas na Segunda Etapa – Fase Dois

Rodovias	Trecho	Extensão (km)	Prazo de concessão (anos)	Concessionária	Assinatura do contrato/Início da Concessão
BR 116 e 324/BA e BA 526/528	Entre a cidade de Salvador/BA e a divisa BA/MG e a ligação com o Porto de Aratu/BA	680,60	25	VIABAHIA Concessionária de Rodovias S/A	03/09/2009 20/10/2009

Fonte: www.antt.gov.br

4.4.1 Contextualização

Embora houvesse decorrido somente quinze meses entre os Leilões da Segunda Etapa, a concorrência no leilão da 2ª Fase foi realizado em situação bem diferente. Correia (2011) destaca que esse processo ocorreu em período de crise econômica mundial e que esta pode ser considerada como a principal responsável pela baixa participação no leilão. Além disso, a apresentação das propostas ocorreu após a disputa da primeira fase e do processo de concessão do programa estadual de São Paulo, que concedeu cinco trechos à iniciativa privada, com cobrança de outorga. Correia (2011) ressalta, ainda, que alguns investidores com conhecimento no mercado de concessões de rodovias já estavam com um alto grau de endividamento em função dos dois leilões anteriores e sem garantias do retorno que nele obteriam, dificultando a possibilidade de busca de novos projetos.

4.4.2 Objetivos

A Segunda Fase da Segunda Etapa preserva o objetivo da fase anterior, com pequenas nuances na sua redação: a “exploração da infraestrutura e da prestação do serviço público de recuperação, operação, manutenção, monitoração, conservação, implantação de melhorias e ampliação de capacidade do Sistema Rodoviário (“Concessão”), no prazo e nas condições estabelecidos no Contrato e segundo os Parâmetros de Desempenho e especificações mínimas estabelecidas no PER”.

A estrutura do contrato, incluindo-se o PER, apresenta a proposta de se manter atualizado com a realidade e as demandas das rodovias concedidas sem que isso resulte em frequentes revisões do equilíbrio econômico-financeiro e, ao mesmo tempo, que se possa repassar o resultado da ação da concessionária para o usuário. Essa proposta compreende o Desconto de Reequilíbrio, o uso do Fluxo Marginal de Caixa e o “gatilho” de tráfego para promover o aumento da capacidade.

4.4.3 A Alocação de Riscos

Nessa segunda fase, manteve-se o mesmo enfoque quanto aos riscos gerais e foi estabelecida uma extensa lista com a alocação dos riscos inerentes à concessão. Esta lista,

além de especificar alguns dos que estavam implícitos nos anteriores, cria uma nova partição de alguns riscos que já haviam sido elencados no contrato anterior, estabelecendo uma linha a partir da qual, o risco é transferido para o outro ente.

Essa divisão pode ser verificada na abordagem dos riscos relativos à variação do tráfego, que até então, eram integralmente assumidos pelo ente privado. Nessa versão, o ente público será responsável por uma eventual redução do tráfego previsto quando a causa seja a “implantação de novas rotas ou caminhos alternativos livres de pagamento de Tarifa de Pedágio, que não existissem e que não estivessem previstos (...) nos instrumentos públicos de planejamento governamental ou em outras fontes oficiais”.

Outro exemplo da imposição dessa limitação com transferência de responsabilidade refere-se à possibilidade de “manifestações sociais e/ou públicas que afetem de qualquer forma a execução das obras ou a prestação dos serviços relacionados ao Contrato por até 15 (quinze) dias, sucessivos ou não, a cada período de 12 (doze) meses”. Nesse caso, a partir do 16º dia, caberá ao Poder Concedente a responsabilidade por estes custos.

Um caso especial encontrado na lista de riscos é o que trata da “diferença de arrecadação proveniente do arredondamento da tarifa de pedágio”. Em todos os contratos anteriores, foram definidas regras de arredondamento da tarifa de pedágio a ser praticada visando facilitar o troco. As diferenças decorrentes desse procedimento são consideradas nos procedimentos de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Mas, especificamente nesse contrato, visando reduzir o número de eventos que geram o reequilíbrio do contrato, foram transferidos para a concessionária os riscos relativos à fórmula de arredondamento adotada destinando-lhe as sobras ou faltas resultantes desse procedimento.

A distribuição dos riscos relativos à recuperação e à manutenção da rodovia mantém a mesma concepção característica dessa segunda etapa, cabendo à concessionária a responsabilidade pela determinação dos quantitativos, dos custos e da execução, arcando com os benefícios ou os prejuízos relativos às diferenças encontradas.

4.4.4 Os Processos de Revisão e Reajuste Tarifários

Os conceitos de revisão nesse modelo de contrato são, *in verbis*:

- a) Revisão Ordinária da Tarifa Básica de Pedágio - É a revisão anual da Tarifa Básica de Pedágio, realizada pela ANTT, previamente ao reajuste, com o objetivo de incorporar a parcela das Receitas Extraordinárias auferidas no ano anterior.
- b) Revisão Extraordinária da Tarifa Básica de Pedágio é a revisão da Tarifa Básica de Pedágio decorrente da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

Não obstante o empenho em reduzir o número de aspectos e eventos a serem considerados nos processos revisionais, a observação dos resultados nos procedimentos já divulgados demonstra que alguns dos elementos constantes em todos os contratos anteriores permanecem, como as inexecuções de obras e serviços programados, a interferência de processos judiciais, a postergação e a antecipação autorizadas de investimentos e o recebimentos de receitas extraordinárias.

Além disso, já foram considerados os mecanismos descritos como o fluxo marginal de caixa e o desconto de reequilíbrio. Esse procedimentos resultaram nos números revelados na Tabela 10 na qual se verifica que o número de revisões extraordinárias já supera o de ordinárias, ratificando a característica desses contratos de seguidos processos de renegociação quanto à capacidade de ação da concessionária face às necessidades verificadas no trecho rodoviário e à gama de exigências no projeto de concessão.

Tabela 10 – Revisões dos Contratos da Segunda Etapa – Fase Dois

Concessionária	Tempo de concessão (anos)	Revisões ordinárias	Revisões Extraordinárias	Aditivos aos contratos
VIABAHIA	4	3	4	1

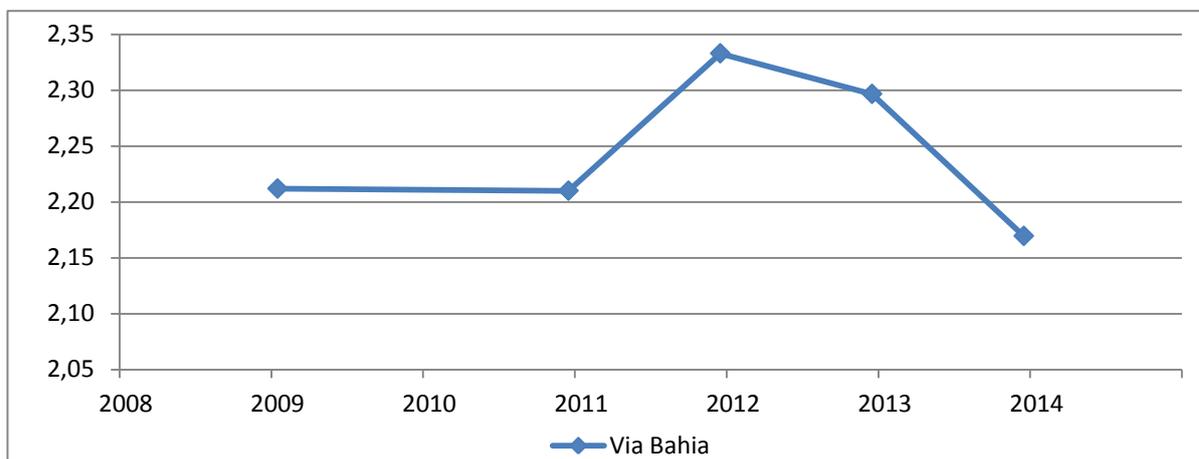
Fonte: www.antt.gov.br – Dados atualizados até 31/03/2014

Esse contrato, da mesma forma que os demais da Fase Um, registrou uma taxa considerável de inexecuções resultando na assinatura de um TAC para o acompanhamento das obras obrigatórias.

A Figura 3 demonstra a evolução da TBP nos primeiros anos de contrato, no entanto não considera os efeitos da aplicação do Desconto de Reequilíbrio, mas somente das

adequações e revisões do PER. Justifica-se assim tal critério na transitoriedade do Desconto que se aplica em um determinado período, no entanto, ele pode não influenciar no período subsequente.

Figura 3 – Gráfico de Evolução TBP - Segunda Etapa – Fase Dois



Fonte: www.antt.gov.br – Dados atualizados até 31/03/2014

O resultado dessas revisões impactou a TBP elevando-a, em um primeiro momento, no entanto, em decorrência das inexecuções na execução das melhorias previstas, o valor da TBP não reajustada atingiu níveis inferiores ao da proposta inicial da concessionária. Destaca-se, ainda, que os valores considerados na Tabela 11, a seguir, não consideram o Desconto de Reequilíbrio. A aplicação desse mecanismo resultou no valor de R\$ 2,04658 para o período de 07 de dezembro de 2013 a 6 de dezembro de 2014 deixando a TBP R\$ 0,17 menor que a apresentada na proposta inicial.

Tabela 11 – Variação dos valores da TBP dos Contratos da Segunda Etapa – Fase Dois

Concessionária	TBP inicial	TBP mínima	TBP máxima	TBP em 31/12/13	TBP reajustada	TBP após arredondamento
VIABAHIA	2,212	2,16959	2,33305	2,16959	3,06300	3,10

Fonte: www.antt.gov.br – Dados atualizados até 31/03/2014 - valores em reais

4.4.5 A Regulação Técnica

O terceiro modelo adotado para os contratos de concessão da infraestrutura rodoviária apresenta similaridade com o segundo modelo na estruturação do PER, tanto na parte que se refere à divisão da concessão em etapas como à divisão por elementos. A sistemática adotada para a definição do Escopo dos Serviços, Procedimentos Executivos, Parâmetros de Desempenho e Cronograma também se repete. Mesmo assim, esse terceiro modelo apresenta inovações, destacando-se:

- definição de uma relação de locais ou trechos com previsão específica de serviços que deverão ser executados;
- adoção de um sistema de “gatilho” acionado pelo volume de tráfego para a ampliação de capacidade de trechos da rodovia; e
- criação de um sistema de Desconto de Reequilíbrio em função do não atendimento a determinados parâmetros.

A lista com locais identificados previamente ao edital de concessão e que já apresentavam elementos da infraestrutura rodoviária com problemas, ainda que se assemelhe a uma interferência na gestão do contrato, mostra-se relevante por indicar pontos que serão obrigatoriamente verificados pela fiscalização ao final dos prazos estabelecidos, objetivando garantir ao usuário, as condições mínimas de segurança e trafegabilidade.

No que concerne ao “gatilho” para ampliação de capacidade, esse sistema define os números que identificam o volume de tráfego que impõe à concessionária a execução de obras que garantam a permanência da fluidez e do nível de serviço esperado para a rodovia. Assim, para o trecho de pista simples, estão definidos os volumes que impõem a implantação do projeto de duplicação e para o trecho de pista dupla, os projetos de construção de uma faixa adicional às existentes.

Se, por um lado, os parâmetros estabelecidos para o acionamento do gatilho podem ser resultado de fatores externos à concessão, a sua inclusão nos contratos, desde a publicação no edital, exige-se que a concessionária faça uma projeção de tráfego realista com um fluxo de caixa que permita-lhe prover os investimentos necessários para a conclusão do projeto.

A terceira inovação, denominada pelo contrato como Desconto de Reequilíbrio, é apresentada como uma desoneração para os usuários do Sistema Rodoviário e “não constitui espécie de penalidade imposta à concessionária”. O contrato o considera como um sistema de compensação ao usuário da rodovia que, quando “o serviço público prestado na concessão estiver em desconformidade com as condições estabelecidas no Contrato e no PER”, este “não deve ser remunerado em sua integridade”.

O mecanismo se baseia na verificação dos parâmetros de desempenho relativos ao pavimento e à sinalização, por trecho de rodovia, e à execução das obras de duplicação condicionadas ao volume de tráfego. O não atendimento a cada item, por trecho de rodovia, implica um índice de redução da tarifa. Na tabela de referência, onde não constam previamente os valores relativos às obras de ampliação de capacidade, esse fator de redução pode representar uma redução de um terço do valor da tarifa básica.

Também como instrumento de regulação, esse contrato adota, de forma inédita até então, o Fluxo de Caixa Marginal. Segundo os termos do contrato, esse é o “processo de recomposição, para hipóteses de inclusão no escopo do Contrato de Concessão de novos investimentos” que “será realizado de forma que o valor presente líquido (...) projetado em razão do evento que o ensejou a recomposição, considerando (i) os fluxos de dispêndio marginais resultantes do evento que deu origem à recomposição e (ii) os fluxos de receitas marginais resultantes da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro”.

4.5 Uma análise sobre a regulação técnica dos três primeiros modelos de contrato

Os três primeiros contratos de concessão de rodovias federais promovidos pelo governo brasileiro são caracterizados por sua atenção à infraestrutura, tendo como objetivos, sempre, a recuperação, a ampliação, a conservação, a manutenção e a operação do trecho rodoviário, inicialmente, instituindo um acompanhamento em todo o processo construtivo e posteriormente, acompanhando o resultado das intervenções realizadas.

Nos contratos da Primeira Etapa, a inexistência de uma matriz de alocação de riscos demonstra, de certa forma, a precariedade dos fundamentos teóricos sobre os quais a concessão foi estabelecida. Os riscos da concessionária limitavam-se a sua estimativa de tráfego e às eventuais falhas na execução das obras. A gestão da infraestrutura rodoviária manteve-se com o poder público. Inicialmente, no próprio órgão responsável pelas demais

rodovias federais e, depois, em um órgão específico para regulação dos mercados na área de transporte.

Esses contratos impuseram um ambiente extremamente restrito para a atualização tecnológica, tanto nos serviços ofertados quanto nos processos construtivos. A prévia definição de quais serviços e quais seus quantitativos deviam ser executados ano a ano, é um forte inibidor de novas tecnologias, porque o processo decisório, além de moroso em função da necessidade de justificativas convincentes, encontra óbices na avaliação de quais os valores e com qual distribuição temporal serão incorporados ao contrato.

A definição de serviços e especificações técnicas adotada permitiu que alguns concessionários, em determinados períodos, manifestassem interesse na ampliação dos volumes de obras a serem executadas. Nas revisões do Programa de Exploração desses contratos, são identificadas seguidas inserções de volumes de serviços no cronograma de execução, elevando valor das tarifas de pedágio. Por outro lado, considerando a periodicidade anual dessas revisões e o processo burocrático inerente ao serviço público, essas alterações no Programa de Exploração não significam, necessariamente, a resposta adequada às exigências da rodovia.

Assim, coube à concessionária a execução, por sua conta e risco, de quantitativos de serviços além dos previstos. Como consequência, tem sido recorrente a intervenção do órgão regulador na glosa de volumes de serviços excedentes em virtude da não autorização antecipada, conforme verificado nos processos de revisão publicados. Esse processo representa ainda a limitação de uma das principais características do parceiro privado que deveria ser a agilidade de um processo decisório desburocratizado.

Esses mesmos processos de revisão relatam recorrentes inexecuções e postergações nos cronogramas anotando-as no cálculo do reajuste tarifário, o que, de certa forma, ajuda a conter o movimento de alta dos valores de tarifa praticados. No entanto, a complexidade desses procedimentos tem relegado a um segundo plano a atualidade da infraestrutura rodoviária nesses contratos de concessão, ao reduzir o espaço para o aprofundamento das questões relativas à inserção de melhorias que venham a atender às novas demandas identificadas no trecho concedido.

Por sua vez, os modelos de contratos adotados na Segunda Etapa trazem a concepção de parâmetros de desempenho para o acompanhamento do Programa de Exploração da Rodovia. Eventuais falhas na avaliação de quantitativos ou na oportunidade de investir são assumidas pela concessionária e, desta forma, os valores da Tarifa Básica de Pedágio somente são revisados com a modificação das benfeitorias a serem incorporadas à infraestrutura rodoviária e não mais pela simples alteração nos serviços rotineiros de manutenção.

No entanto, o uso desses parâmetros, com prazos longos para a verificação, permite ao executor do contrato estabelecer uma política de concentração de serviços na fase final do período estabelecido, tendo como benefícios a utilização de maiores volumes de recursos provenientes da própria exploração da rodovia e a postergação das intervenções posteriores. Isso significa que o avanço nos conceitos de regulação alcançados pela adoção de parâmetros de desempenho em substituição à prescrição de serviços e quantitativos podem ser perdidos se a forma e os prazos de verificação não forem adequados às reais exigências da rodovia.

Outro aspecto que indica a necessidade de aperfeiçoamento no processo é a ausência de indicadores de fácil mensuração para todos os elementos da infraestrutura rodoviária. Nos contratos da Segunda Etapa, somente os itens relativos à pavimentação e à sinalização contêm indicadores mensuráveis, cujos valores são qualitativamente, progressivos ao longo do tempo. Essa metodologia, além de refletir o entendimento de que o processo de recuperação/conservação/manutenção é contínuo, exige da concessionária um planejamento das intervenções a serem realizadas. Os demais itens apresentam conceitos gerais como parâmetros de desempenho e, em uma visão ampla, representam o estado ideal de um determinado sistema ou elemento, caracterizando seu pleno funcionamento e integridade física.

Ainda que os objetivos da concessão estejam concentrados no estado geral da infraestrutura, a adoção de parâmetros de desempenho voltados para a qualificação do estado dos elementos deverá estar relacionada ao prazo de execução, curto e exequível, mesmo que seja necessário estabelecer limites espaciais para a atuação do ente executante. A limitação dos projetos da rodovia (ou a ausência deles), compromete o acompanhamento e pode tornar esses comandos contratuais inócuos. Embora limites de tempo e de localização possam ser uma interferência na liberdade de gestão da concessão, sua ausência tem comprometido a

consecução dos objetivos do contrato, ao permitir um atraso na execução das obras necessárias para a perfeita manutenção da infraestrutura rodoviária.

A ação deliberada da concessionária na postergação dos investimentos de recuperação e manutenção da rodovia impõe ao usuário duas situações que lhe são adversas:

- a percepção de deficiência na manutenção do sistema rodoviário mesmo com a cobrança de pedágio; e/ou
- o aumento do seu tempo de viagem provocado por interrupções de tráfego ou pela redução da capacidade da via decorrente da realização de várias obras, de forma simultânea, ao longo de trecho rodoviário.

Como resultado, o acréscimo do custo do transporte gerado pelo pagamento da tarifa de pedágio não encontra a devida compensação nas condições da infraestrutura ou no tempo de viagem, podendo resultar em um sentimento de rejeição ao processo de concessão, em seu todo.

O antídoto abarcado pelo contrato da Segunda Etapa contra possíveis ações dessa natureza por parte da concessionária foi o aumento equivalente a dez vezes o valor da penalidade a ser aplicada na detecção de inconformidades em relação aos contratos da Primeira Etapa, ou seja, no cálculo dos valores a serem cobrados a título de multa por inexecuções contratuais, passou-se a adotar uma Unidade de Referência equivalente a mil vezes o valor da Tarifa Básica de Pedágio vigente nos contratos da Segunda Etapa em substituição ao índice de 100 vezes previstos nos que os precederam.

É pressuposto desta alteração o conceito de que, tendo as penalidades valores pecuniários bastante elevados, estes teriam o condão de inibir a prática de ações, por parte da concessionária, que pudessem resultar em inconformidades face às especificações que constam no Programa de Exploração. De forma direta: as penalidades seriam tão desproporcionais aos investimentos necessários para o atendimento aos parâmetros estabelecidos que induziriam a concessionária a não correr riscos que pudessem ensejar a lavratura de autos ou notificações de infração.

Ainda assim, considerando os anos de 2011 e 2012, as oito concessionárias da Segunda Etapa receberam, na média, sete vezes o número de Autos de Infração² anotados contra as cinco da Primeira Etapa consideradas neste estudo³.

Caso especial encontra-se no contrato com a VIABAHIA. Com a implantação do Desconto de Equilíbrio, além das eventuais multas decorrentes de inexecuções, a Tarifa de Pedágio a ser recolhida nas Praças, ao longo de toda a rodovia, sofrem redução em função das condições de manutenção da infraestrutura e da evolução das obras de melhorias. Por consequência, há redução no faturamento da própria concessionária. Ainda que o contrato não considere tal prática como uma penalização, a redução no sistema de receita aliado à aplicação de penalidades com valores significativos podem levar a um círculo vicioso que poderá impor ao contrato o risco de caducidade.

² O arcabouço legal da ANTT prevê dois tipos de documentos para a caracterização de uma infração ao contrato: o Auto de Infração e a Notificação de Infração. Neste levantamento, foram considerados somente os Autos de Infração relacionados nos Relatórios Anuais das Rodovias Federais Concedidas 2011 e 2012, disponíveis no sítio eletrônico da Agência.

³ A emissão de um Auto de Infração significa a abertura de um Processo Administrativo para apuração da irregularidade descrita, ficando assegurada à concessionária o direito ao contraditório e a ampla defesa.

5 OS CONTRATOS DA TERCEIRA ETAPA – O QUE ESTÁ MUDANDO?

Também com um processo marcado por idas e vindas, com a publicação do edital seguida de suspensão e posterior cancelamento, a Terceira Etapa do Programa de Concessões de Rodovia Federais se iniciou com o leilão da única rodovia relacionada na Fase Dois, antecipando-a em relação às inseridas na Fase Um. Ainda assim, após a realização do leilão e da declaração de proponente vencedora, entraves judiciais retardaram a assinatura do contrato em quase nove meses.

Nesse ínterim, os trechos rodoviários contemplados no PROCROFE também foram inseridos no Programa de Investimentos em Logística – PIL lançado em 2012 e que faz parte de um amplo esforço para a melhoria das condições de transporte no país. Nesse novo contexto, ocorreu, no segundo semestre de 2013, a publicação dos editais e realização dos leilões para a concessão de seis novos lotes rodoviários, no entanto um deles não atraiu proponentes ao leilão.

Assim, a Terceira Etapa de concessão apresentou dois novos modelos de contratos. Seguindo a ordem cronológica de assinatura, independente da denominação da Fase, este capítulo apresenta as características principais de cada modelo, tendo como foco, uma avaliação comparativa com os modelos já apresentados. Assim, a primeira seção refere-se ao contrato da Fase Dois e a segunda seção, das Fases Um e Três. Note-se que esses contratos ainda estão em sua fase inicial de execução e, ainda não haviam sofrido seu primeiro processo de reajuste e revisão no primeiro trimestre de 2014.

Nesse sentido, mantendo-se o padrão do Capítulo Quatro, as seções a seguir abordarão uma breve contextualização seguida dos conceitos contidos nos contratos e no PER relativos aos objetivos, a alocação de riscos e a regulação técnica, incluindo os mecanismos de revisão e reajuste contratual.

5.1 Terceira Etapa – Fase Dois

O lote isolado que compõe a Fase Dois da Terceira Etapa de Concessões fazia, originalmente, parte dos lotes a serem concedidos na Segunda Etapa – Fase Um. Consiste no

trecho da BR 101, que atravessa o estado do Espírito Santo e integra um dos corredores logísticos que atravessa o país de norte a sul.

Tabela 12 – Rodovias concedidas na Terceira Etapa – Fase dois

Rodovias	Trecho	Extensão (km)	Prazo de concessão (anos)	Concessionária	Assinatura do contrato/Início da Concessão
BR 101/ES/BA	Entre a BA 698 (acesso a Mucuri) e a divisa ES/RJ	475,90	25	ECO 101 Concessionária de Rodovias S/A	17/04/2013 10/05/2013

Fonte: www.antt.gov.br

5.1.1 Contextualização

Embora o edital tenha sido publicado em setembro de 2011, o leilão somente foi realizado em janeiro do ano seguinte. Esse lapso temporal incluiu um adiamento do processo, a republicação do edital para atendimento a algumas indicações dos investidores e a manifestação expressa do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) quanto à disponibilidade de análise para o apoio aos investimentos necessários à concessão.

Além disso, os resultados pouco expressivos encontrados na maioria dos indicadores macroeconômicos do país e, em especial, na capacidade governamental de investimento, apontaram para a iniciativa privada como uma das alternativas de melhoria na infraestrutura de transporte, levando o poder político a investir e divulgar mais os processos de concessão.

Basicamente, o edital seguia a mesma estrutura e conceitos da Segunda Fase da Segunda Etapa, permitindo a participação de pessoas jurídicas brasileiras ou estrangeiras, entidades de previdência complementar e fundos de investimento, de forma isolada ou em consórcios. Os três anos passados, desde o último leilão, haviam arrefecido a crise mundial, permitindo a participação de oito proponentes no certame e um deságio de 45,63% sobre a tarifa teto.

5.1.2 Objetivos

O conceito de objetivo, expresso no contrato, mimetiza o da concessão baiana – embora, a abordagem prática demonstre um projeto mais ambicioso ao prever a duplicação integral dos trechos em pista simples em todo o lote rodoviário, até o final do contrato de concessão. Neste sentido, o contrato divide a rodovia em trechos e estabelece o prazo máximo para a conclusão das obras de duplicação com a definição do prazo e do volume de tráfego limites para que estas ocorram, valendo a ocorrência do primeiro fato.

Assim, considerando que esse projeto de concessão também se insere no PIL, os resultados esperados vão além dos benefícios aos usuários das rodovias, mas atingem também a indústria de construção pesada ao prever a execução de grandes volumes de obras no médio e longo prazo, cujo financiamento não estará limitado ao setor público.

5.1.3 Alocação de Riscos

Da mesma forma que os objetivos, a alocação de riscos definida nesse modelo de contrato é a mesma que a utilizada no modelo referente à Segunda Etapa Fase Dois, exceto em dois pontos: o arredondamento da tarifa e eventuais defeitos em obras realizadas pelo Poder Público no trecho rodoviário concedido.

O arredondamento, de fato, não é um risco em si: é uma consequência de um cálculo com inúmeras variáveis que podem ser modificadas segundo interesses técnicos ou políticos, portanto, esses valores podem não ser simplesmente um resíduo monetário a ser absorvido por uma das partes, mas um valor que pode ser obtido pelo direcionamento de um cálculo.

A outra alteração na alocação de riscos diz respeito à existência de obras em execução (ou a ser executadas) pelo Poder Público no trecho concedido. O contrato prevê os procedimentos a serem seguidos pela concessionária no recebimento dessas obras e sua incorporação aos bens concedidos, incluindo a possibilidade de destaque para falhas no processo construtivo. O risco a ser absorvido pela concessionária é a não observação dessas falhas ou defeitos no momento do recebimento, acarretando, assim, custos de recuperação.

5.1.4 Os Processos de Revisão e Reajuste Tarifários

Também quanto à revisão e ao reajuste tarifários, este modelo guarda semelhanças com o anterior, prevendo as revisões ordinárias e extraordinárias. No entanto, o escopo das revisões ordinárias é ampliado e o das extraordinárias limitado às situações estabelecidas como de risco do poder concedente.

A revisão ordinária passa a “incluir os efeitos de ajustes previstos neste Contrato”, o que contempla as receitas extraordinárias arrecadadas pela concessionária, os efeitos do arredondamento e das correções anuais dos valores efetivamente utilizados e comprovados em aspectos específicos, como o Recurso para o Desenvolvimento Tecnológico – RDT e os destinados aos projetos de Segurança no Trânsito.

Como inovação, o contrato apresenta uma diferenciação de valores entre as praças de pedágio, ficando tais valores condicionados à extensão de rodovia atendida pela praça. Assim, para cada praça de pedágio haverá um multiplicador específico relativo a essa extensão. Outra novidade incorporada por esse contrato é a utilização do Fator X que se refere ao “compartilhamento, com os usuários do Sistema Rodoviário, dos ganhos de produtividade obtidos pela Concessionária”.

Tendo estabelecido uma tabela cujo Fator X varia, quinquenalmente, de 0 a 1%, o contrato também prevê que este valor “será revisto, com a mesma periodicidade, pela ANTT, com base em estudos de mercado por ela realizados, de modo a contemplar a projeção de ganhos de produtividade do setor rodoviário brasileiro” podendo os valores ser “alterados para o período remanescente da Concessão, não gerando qualquer reequilíbrio econômico-financeiro ao Contrato de Concessão”.

Outro ponto que se destaca na análise dos riscos é a conceituação e a divisão feita face à possibilidade de existência de vícios ocultos no trecho rodoviário. O contrato estabelece que caberá à concessionária os “vícios ocultos dos Bens da Concessão por ela adquiridos após a Data de Assunção, arrendados ou locados para operações e manutenção do Sistema Rodoviário ao longo do Prazo de Concessão”. Em seguida, o contrato define que a concessionária não é responsável por “vícios ocultos do Sistema Rodoviário e dos Bens da Concessão vinculados à manutenção e à operação, transferidos à concessionária na Data de Assunção”.

O fator de divisão do risco refere-se ao momento no qual ocorreu o evento e que necessitará de apurada investigação para a definição de quem irá arcar com os custos da solução a ser adotada.

5.1.5 A Regulação Técnica

Esse primeiro contrato assinado, relativo à Terceira Etapa, mantém o conceito de serviços obrigatórios e não obrigatórios contido na Segunda Etapa, mas acrescenta a definição de “Obras condicionadas ao volume de tráfego” que constam do PER e “correspondem às obras e serviços de ampliação da capacidade do Sistema Rodoviário cuja execução dependerá do volume de tráfego constatado ao longo do Prazo de Concessão”. O PER estabelece o prazo máximo de execução e o volume de tráfego por trecho que deverá corresponder ao limite temporal para que a duplicação do trecho esteja concluída.

Nesse contrato, também estão considerados como instrumentos de regulação o Desconto de Reequilíbrio, o fluxo de caixa marginal – no caso de inserção de novas obras ou serviços- a possibilidade de alteração do prazo de contrato e a implantação de cabines de bloqueio ou mesmo, mudanças na localização das praças de pedágio. Ainda como instrumento para reequilíbrio do contrato é admitido “o pagamento, à Concessionária, pelo Poder Concedente, de valor correspondente aos investimentos, custos, ou despesas adicionais com os quais tenham concorrido ou de valor equivalente à perda de receita efetivamente advinda, levando-se em consideração os efeitos calculados dentro do próprio Fluxo de Caixa Marginal”.

Outro ponto que merece destaque é a admissão expressa no contrat, da possibilidade de Arbitragem para eventuais “controvérsias e/ou disputas oriundas ou relacionadas ao Contrato e/ou quaisquer contratos, documentos, anexos ou acordos a ele relacionados”. Consta ainda a ressalva de que “não poderão ser objeto de arbitragem as questões relativas a direitos indisponíveis, a exemplo da natureza e titularidade públicas do serviço concedido, do poder de fiscalização sobre a exploração do serviço delegado, da discussão sobre o reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato, bem como, acerca das questões econômico-financeiras entre as Partes”.

5.2 Terceira Etapa – Fases Um e Três

Os estudos para concessão de duas rodovias que atravessavam o estado de Minas Gerais, as BRs 040 e 116 haviam sido iniciados antes mesmo do leilão do Sistema Rodoviário da Bahia. Estas rodovias interligam o trecho concedido à CONCERT com o Distrito Federal (BR040) e dois trechos concedidos, a BR 393 (ACCIONA) com a BR 116/BA (VIABAHIA).

A Tabela 13 demonstra as rodovias concedidas sob esse modelo de contrato e as que tiveram seu leilão realizado no segundo semestre de 2013. O Lote rodoviário referente à BR 262/MG/ES não teve proponentes em seu Leilão e o Edital da BR 101/BA, em março de 2014, encontrava-se suspenso *sine die*.

Tabela 13 – Rodovias concedidas na Terceira Etapa – Fases Um e Três

Rodovia	Trecho	Extensão (km)	Prazo de concessão (anos)	Concessionária / Proponente Vencedor	Assinatura do contrato / início da concessão
BR 050/GO/MG	Entroncamento com a BR 040 (Cristalina/GO) – Divisa MG/SP	436,6	30	MGO Rodovias – Concessionária de Rodovias Minas Gerais Goiás S.A.	05/12/2013 08/01/2014
BR 163/MT	Divisa MT/MS até no km 855,0, no entroncamento com a rodovia MT 220	850,9	30	CRO - Concessionária Rota do Oeste	12/03/2014 21/03/2014
BR 060/153/262/DF/GO/MG	BR 060 e BR 153 do DF até a divisa MG/SP e BR 262, da BR 153/MG à BR 381/MG	1.176,5	30	CONCEBRA – Concessionária das Rodovias Centrais do Brasil S.A.	31/01/2014 05/03/2014
BR 163/MS	Divisa MT/MS até a divisa MT/PR	847,20	30	MS VIA – Concessionária de Rodovia Sul-Matogrossense S.A.	12/03/2014 11/04/2014
BR 040/DF/GO/MG	Trecho Brasília/DF – Juiz de Fora/MG	936,8	30	BR 040 – Concessionária BR 040 S.A.	12/03/2014 22/04/2014

Fonte: www.antt.gov.br – Dados atualizados até 22/04/2014

As atualizações e modificações promovidas nos estudos e nos conceitos de concessão, ao longo do processo, tornaram-nas similares e contemporâneas aos trechos

inicialmente reunidos sob o título Fase Três, sendo adotado um único modelo de contrato e PER para esses lotes.

5.2.1 Contextualização e Objetivos

Em uma estratégia diferente em relação aos sete lotes da Segunda Etapa, os cinco projetos de concessão de rodovias tiveram os leilões realizados em datas diferentes, exceto o primeiro que previa a realização de dois leilões em um único evento. Especificamente nesse evento, uma das concessões não atraiu interessados, no entanto o resultado do processo culminou com a realização bem sucedida da outorga de cinco novos trechos rodoviários para exploração privada para cinco diferentes grupos e com taxas elevadas de deságio que ultrapassaram 60%.

Utilizando o programa de concessões de rodovias para aumentar o nível de investimentos na infraestrutura e considerando o resultado abaixo das expectativas de melhorias efetivamente realizadas nos contratos da segunda etapa, o governo brasileiro, no seu papel de poder concedente, adotou como premissa a duplicação, até o quinto ano de concessão, de todos os trechos em pistas simples dos lotes rodoviários selecionados.

Como forma de prévio aviso, os contratos estabelecem que a cobrança de pedágio somente será autorizada após a duplicação de 10% do trecho considerado, além da execução dos serviços iniciais, nos termos dos contratos anteriores.

Quanto aos objetivos do contrato e, embora implícita a proposta de aumento dos investimentos na infraestrutura de transporte no país e a consequente melhoria do nível de serviço do trecho rodoviário, os termos utilizados repetem os anteriores.

5.2.2 Alocação dos Riscos

Também na alocação dos riscos, esse modelo de contrato repete a divisão estabelecida na concessão da Fase Dois dessa mesma Etapa. Embora acrescente alguns itens à lista de competência da concessionária, o novo modelo repisa situações previstas em modelo anterior.

Na outra face, os riscos que não cabem à concessionária são definidos como eventos que podem ensejar o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Como destaque, ressalte-se a inclusão na lista do “Fato do Príncipe ou Fato da Administração que provoque

impacto econômico-financeiro no Contrato”. Embora óbvio, o uso desse conceito indica uma posição de congruência com os fundamentos de regulação de contratos.

5.2.3 Os Processos de Revisão e Reajuste Tarifários

A estrutura geral e a nomenclatura dos procedimentos de revisão e reajustes tarifários mantiveram-se também nesse modelo de contrato, ou seja, aplica-se a eles os conceitos de revisão ordinária, revisão extraordinária, o desconto de reequilíbrio e o fluxo de caixa marginal. Observe-se, no entanto, que, aproveitando-se da existência de uma resolução específica sobre o fluxo de caixa marginal, esse modelo de contrato direciona ao texto legal os procedimentos para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

Os critérios para essa recomposição estão definidos no próprio contrato. Admitindo-se a possibilidade de que as obras de melhorias e de ampliação de capacidade da rodovia possam ser antecipadas pela concessionária, esse modelo admite o uso do Acréscimo de Reequilíbrio em contraposição ao Desconto. Os resultados da análise do acompanhamento dessas obras (Desconto ou Acréscimo) serão aplicados em uma metodologia específica que definirá o valor de um índice de redução ou incremento da Tarifa Básica de Pedágio, denominado Fator D.

A fórmula para o reajuste da Tarifa de pedágio contempla ainda outros quatro fatores de ajuste, a saber:

- o fator referente ao Trecho de Cobertura da Praça (TCP), pré-definido no contrato em função dos trechos de abrangência de cada Praça de Pedágio;
- o Fator C utilizado como um mecanismo de correção em decorrência de eventos que gerem impactos exclusivamente na receita e nas verbas indicadas;
- o Fator Q calculado em função do nível de atendimento aos indicadores de qualidade previstos, que incluem indicadores de disponibilidade da rodovia e do nível de acidentes; e
- o Fator X relativo ao compartilhamento dos ganhos de produtividade do setor.

Os Fatores Q e X possuem previsão contratual de revisão quinquenal pela Agência Reguladora, sem que, no entanto, existam limites ou procedimentos previamente definidos para o cálculo dessa variação.

5.2.4 A Regulação Técnica

Este quinto modelo de contrato para concessão de rodovias utilizado pelo governo brasileiro inova com alteração da nomenclatura utilizada para a diferenciação dos serviços e obras a serem executadas pela concessionária. Abandonando as expressões de obras obrigatórias e não obrigatórias, os contratos utilizam as denominações “Frente de Recuperação e Manutenção”, “Frente de Ampliação de Capacidade e Manutenção do Nível de Serviço”, “Frente de Conservação” e “Frente de Serviços Operacionais”.

A estrutura do Programa de Exploração da Rodovia também vem com uma diagramação diferente em relação aos anteriores, descrevendo o Escopo dos Serviços, os Parâmetros de Desempenho, os Parâmetros Técnicos e os Prazos de Execução.

As linhas de ação, agora chamadas de Frente de Trabalho, são construídas a partir dos elementos da rodovia e, depois, para a fase do contrato. Assim, para o elemento Pavimentação, dentro da Frente de Recuperação e Manutenção, foram relacionados o Escopo dos Serviços para os Trabalhos Iniciais, para a Recuperação e para a Manutenção. Logo, para cada elemento, foram estabelecidos prazos diferentes, principalmente, para a fase de Recuperação.

Nesse sentido, para os grupos Pavimentação e Sinalização e Elementos de Proteção e Segurança, a recuperação tem prazo de sessenta meses; para as Obras-de-Arte Especiais, oitenta e quatro meses; para as Obras-de-Arte Correntes e Terraplenos, nove meses. No grupo Faixa de Domínio e Canteiro Central, os serviços de recuperação receberam prazo de seis meses exceto a regularização dos acessos e ocupações que tem cento e oitenta meses para ser alcançada, havendo ainda, metas intermediárias.

Para a Frente de Ampliação de Capacidade e Manutenção do Nível de Serviço, o PER estabelece a duplicação total dos trechos em pista simples até o 5º ano de concessão e, considerando os entraves burocráticos vivenciados nos contratos anteriores, define prazos para apresentação de projetos, para as fases do licenciamento ambiental e para a concretização dos processos de desapropriação e posse das áreas atingidas na execução das obras.

5.3 Uma análise das mudanças advindas com a Terceira Etapa

Os modelos de contratos utilizados na Terceira Etapa apresentam-se como uma continuidade do modelo adotado para a Segunda Fase da Segunda Etapa, incorporando ajustes decorrentes ora da administração dos contratos anteriores, ora de uma variação no pensamento dominante no poder concedente. O contrato absorve ainda os compromissos de uma política de investimentos adotada pelo governo brasileiro ao impor à concessionária um alto volume de obras nos primeiros anos de contrato.

Além das obras de ampliação de capacidade previstas para acontecerem nos primeiros anos de concessão, o contrato prevê que estágio ideal da infraestrutura deverá ser alcançado já na etapa de Trabalhos Iniciais. O curto prazo imposto para a recuperação geral de elementos como drenagem, terraplenos e faixa de domínio poderá impor à concessionária investimentos iniciais ainda mais elevados.

Essa política tem potencial para gerar fortes controvérsias na fiscalização, pois permanecem no PER os conceitos gerais relativos aos sistemas que compõem a infraestrutura rodoviária, ou seja, a definição de um estado ideal como parâmetro a ser atendido ao final dos trabalhos iniciais. Concomitantemente, o contrato prevê a duplicação de todo o trecho em pista simples em, no máximo, cinco anos. Essas obras de ampliação de capacidade são, predominantemente executadas na faixa de domínio da pista existente, portanto, é de se esperar que essas obras sobreponham-se, ao menos em parte, à infraestrutura existente, levando a concessionária a demolir ou remover um dispositivo em plena vida útil, ou mesmo, recém-concluído, ou então, não executa-lo à espera das obras de melhorias.

Portanto, será relevante observar que política será adotada pela concessionária ao definir o projeto de duplicação e notar qual a sobreposição deste aos serviços a serem executados ainda na fase de Trabalhos Iniciais.

Sob a ótica regulatória, esses contratos preservam alguns pontos importantes como a alocação de riscos e o uso de parâmetros de desempenho para o acompanhamento dos contratos, além de providenciar a exclusão do controverso e inoportuno “risco de arredondamento”. Por outro lado, a alteração da nomenclatura e da diagramação do PER não resulta na mudança dos conceitos que eram adotados anteriormente.

Visando simular as condições de mercado, foi inserido um Fator X que procura reproduzir os ganhos de produtividade que a concessionária possa adquirir durante a execução do contrato, repartindo-o com os usuários da rodovia. No entanto a falta de regulamentação sobre a metodologia e os critérios a serem utilizados nas revisões quinquenais indicam a precariedade da relação contratual, no que tange à previsibilidade das normas que deveriam reger as relações entre as partes.

Por sua vez, o Fator Q se impõe como uma aproximação com o aspecto social da rodovia ao considerar os impactos com que as ações da concessionária atingem os usuários, de uma forma direta e imediata. Ao considerar o número de acidentes como um indicador que influencia a TBP, o contrato poderá estimular a concessionária a considerar e implantar ações efetivas para redução dos seus índices, estimulando-a a ir além das obrigações contidas no PER.

Além disto, esse mesmo fator, o indicador de disponibilidade da rodovia indica que as obras e serviços a serem realizados deverão passar por um minucioso processo de planejamento com vistas a reduzir os períodos de limitação e interrupção do tráfego em decorrência dessas intervenções, ou ainda, criar um incentivo a novas técnicas e tecnologias de execução de obras.

Considerando que esses dois indicadores poderão ser efetivamente monitorados, esse modelo de contrato assegura um primeiro passo em direção a modelo de incentivo às concessionárias para uma melhor execução em contraposição à filosofia anterior de punição em caso de descumprimento aos preceitos contratuais.

Se, conceitualmente, a ação regulatória nos contratos de exploração da infraestrutura se assemelha a uma ação de defesa do consumidor (no caso, o usuário da rodovia), ela, na verdade, não se limita a tal. O desenvolvimento do aparato regulatório, além de oferecer novas armas em prol do usuário do serviço, torna-se um indutor para o avanço tecnológico no setor ao permitir que novas técnicas e materiais possam ser incorporados e, concomitantemente, serve de mecanismo de atração para a inclusão de novos *players* nos processos concorrenciais.

Além das obrigações e contrapartidas contidas nos contratos, um fator que se impõe na definição das Tarifas é a estratégia utilizada para a escolha do parceiro privado. O

processo definido pela ANTT é adoção de leilão sem repique com a oferta da menor tarifa de pedágio. Essa sistemática impõe aos participantes que apresentem, em uma única oportunidade, sua melhor proposta para aquele trecho e contribui, de fato, para as propostas extremamente agressivas notadas nos leilões já realizados.

Outra característica que vem sendo explorada nesse programa é a economia de escopo. A média das extensões dos trechos concedidos nessa Etapa atinge notáveis 787 km contra uma extensão média na Primeira Etapa de 247 km e de 410 km na Segunda. De fato, a amplitude dos trechos rodoviários permitirá ganhos de escala e que podem ter sido traduzidos nos deságios ofertados, beneficiando o usuário da rodovia. No entanto, cabe observar que outra característica dos projetos de concessão da infraestrutura são os investimentos irrecuperáveis e que, nesse caso, foram potencializados pela imposição de um grande volume de obras (duplicação de todo o trecho em pista simples) nos cinco primeiros anos de contrato. Tal conjunção de fatores, aliada à coexistência com os projetos das fases anteriores em andamento, demandarão especial atenção para as fontes de financiamento e para a disponibilidade de recursos materiais e humanos disponíveis no mercado.

Quanto à evolução da estrutura contratual, há de se destacar que a inserção da possibilidade de arbitragem confronta com a existência e a essência de um órgão de regulação. Retomando a definição de Guimarães e Salgado (2003), cabe “à agência reguladora a negociação com o concessionário e, eventualmente, o exercício do poder discricionário para decidir sobre situações não previstas no contrato”.

A possibilidade de um conselho decidir sobre questões relativas ao contrato traz consigo a ideia de que a agência é um órgão de governo ou de defesa do usuário e que, portanto, não terá a isenção e a capacidade técnica suficientes para sustentar suas decisões. Ou ainda, demonstra a fragilidade do ambiente institucional, no qual as agências são vistas como órgãos de governo e, portanto, sujeitos às influências políticas. Ressalta-se que uma das características que deveriam marcar a existência das agências reguladoras é a visão de longo prazo nos contratos por ela regulados. Em suma, a inserção de cláusula relativa a arbitragem nos contratos promovidos pela ANTT demonstra o enfraquecimento do órgão frente à estrutura governamental sendo este o resultado das inserções políticas sofridas desde a sua criação.

6 CONCLUSÕES

No âmbito das rodovias federais, o instrumento da concessão à iniciativa privada é um mecanismo de financiamento para a manutenção, conservação e ampliação de capacidade da infraestrutura, através da cobrança de pedágio dos usuários. Nesse sentido, o incentivo ao investimento privado na infraestrutura pública é uma característica desse processo. Os números divulgados anualmente, tanto pelo órgão regulador do setor, como pela associação das empresas o demonstram de forma inequívoca. Ainda que possa ser lembrado o significativo atraso em algumas obras, todos os contratos de concessão trouxeram melhorias acentuadas aos trechos rodoviários, ora por apresentar uma manutenção adequada do trecho, ora pela frequência dos serviços de conservação, ora pela implementação de novos projetos que modificam o desenho da rodovia, ora pela conjugação desses benefícios.

De uma forma geral, os investimentos a serem realizados são e/ou serão oriundos dos usuários das rodovias deslocando o foco para a questão do equilíbrio entre os investimentos apropriados nos fluxos de caixa e as benfeitorias e benefícios efetivamente realizados ou incorporados à infraestrutura rodoviária.

Sob esse prisma, é perceptível um avanço no processo. Além de aspectos econômicos não abordados nesta análise, como a redução das Taxas Internas de Retorno (TIR), a liberdade de gestão dada à concessionária, além de permitir que ela decida sobre *o que, quando e com que frequência fazer*, faculta-lhe buscar alternativas, tanto de tecnologia e quanto de técnicas construtivas, que possibilitem aumentar a viabilidade econômica do contrato e a oferta de um serviço atualizado durante todo o período de contrato.

Por outro lado, esses investimentos realizados pelas concessionárias funcionam como barreiras de saída do processo. Os altos valores a serem investidos demandarão longos prazos de amortização. Esta característica encontra-se acentuada no aumento dos prazos de concessão considerados Terceira Etapa como contraponto à exigência de elevados investimentos iniciais.

Ao mesmo tempo em que se tornam uma solução viável para o financiamento de uma infraestrutura pública, os contratos de concessão, que tem como objetivos a preservação e a melhoria da qualidade das rodovias, mantêm limitado o seu escopo.

O primeiro passo do Programa de Concessões ainda abordou o desenvolvimento socioeconômico de localidades atendidas pela rodovia como um objetivo inerente ao processo. No entanto, os instrumentos disponíveis não permitiram que esse objetivo sequer fosse buscado, reduzindo a execução contratual aos limites da faixa de domínio.

A partir do segundo modelo de contrato, a abordagem limita-se a consecução de um trecho rodoviário adequado às necessidades do seu tráfego, o que não é pouco. A carência de investimentos no setor, nas duas décadas que antecederam os contratos da Segunda Etapa, resultou em uma infraestrutura incapaz de assegurar eficácia ao setor de transportes. A partir de um ponto inicial tão baixo, com um quadro geral da infraestrutura tão deficiente, os objetivos do contrato representam uma condição mínima a ser alcançada.

No primeiro modelo, os riscos associados à concessão limitavam-se ao tráfego, ou seja, à realização da receita prevista. Por sua vez, a definição *do que e quando fazer* mantida no setor público, tornaram mínimos os riscos relativos às despesas. Diante do atributo de que os riscos devem ser absorvidos por quem tem melhores condições de gerenciá-lo, a definição prévia dos contratos sobre *o que fazer e com que frequência* se coloca distante do melhor gerenciamento da questão. Ainda que o setor público possuísse uma eficaz estrutura de fiscalização, a assimetria de informações que é inerente ao processo de regulação, permitiria a concessionária saber antes (e melhor) os valores resultantes das intervenções na rodovia e o seu acompanhamento.

Dessa forma, o acompanhamento processual pela predefinição de parâmetros de desempenho a serem aferidos é uma forma de alocar os riscos, que atende aos conceitos elencados neste estudo.

A partir da Segunda Etapa, a matriz de alocação de riscos contida nos contratos torna-se coerente com os objetivos propostos, com duas importantes ressalvas. A primeira refere-se ao risco de arredondamento, por não se tratar de um fato imprevisto, mas de um resultado que pode ser obtido a partir de simulações nos processos de revisão dos contratos. Por inoportuno, esse evento consta como risco em somente um dos modelos e não mais tem sido definido como tal nos modelos recentes. A segunda ressalva refere-se à distribuição de um mesmo risco entre o concessionário e o poder concedente.

Em termos conceituais, essa divisão limita os riscos da concessionária, permitindo-a estabelecer quantificação adequada nos casos em que tais riscos venham a se materializar. Assim, a questão fundamental é definir a divisão das responsabilidades (e dos custos) entre os signatários do contrato. Ainda que essa divisão possa ser (e realmente é) coerente com os objetivos dos contratos, a definição de limites, somente para um dos lados, não se coaduna com um processo de parceria.

Em termos de regulação técnica, dois são os modelos utilizados nos contratos de concessão. O primeiro modelo, utilizado somente na Primeira Etapa, trata a concessionária como uma executora de obras previamente definidas. Embora seja a concessionária detentora de informações mais completas quanto ao verdadeiro estado da rodovia, e as obtenha de forma direta, o Poder Público reservou para si o direito de definir quais os tipos de serviços serão executados e quando o serão.

Dessa forma, utilizando o maior conhecimento sobre a rodovia e a prerrogativa de avaliá-la, segundo critérios quase próprios, a concessionária pôde interferir no planejamento das obras e serviços previstos. Ao obter previamente, e de forma direta, as informações quanto ao estado de cada elemento da rodovia, a concessionária obteve a condição de escolher quais os investimentos e quais as suas localizações, segundo parâmetros próprios, e apresentar ao órgão fiscalizador, a proposta que melhor lhe convinha.

Essa sistemática resultou em seguidas revisões contratuais, nas quais as seguidas inserções de quantitativos de serviços, eram amenizadas pelas inexecuções em outras especificações, o que impedia aumentos abruptos na Tarifa Básica de Pedágio

O segundo modelo de regulação técnica está baseado em parâmetros de desempenho que permitem ao órgão regulador acompanhar a efetividade das ações das concessionárias na melhoria das condições da infraestrutura rodoviária. Também nessa sistemática, a concessionária obtém, antes e de forma direta os dados específicos de cada elemento componente da infraestrutura rodoviária, no entanto, como cabe somente a ela definir quais as políticas de recuperação e manutenção adotar, torna-se possível a adoção de planos de ação que privilegiem o seu fluxo de caixa ante à necessidade de investimentos.

Duas alternativas são possíveis: a primeira seria a concentração de investimentos ou a utilização de técnicas que prolonguem a vida útil de cada elemento, logo no início do

contrato visando que, no longo prazo, com a redução da frequência das intervenções, os benefícios auferidos durante a concessão possam ser maximizados.

Na outra vertente, a postergação ou a redução a níveis mínimos dos investimentos necessários para recuperar ou manter os parâmetros de desempenhos dos sistemas que compõem a infraestrutura da rodovia podem permitir ao agente privado a utilização de recursos oriundos da exploração da própria rodovia. Além dos benefícios financeiros dessa estratégia, poderá haver ganhos com a supressão de intervenções ao longo do contrato.

Em um mesmo contrato, não há óbices para que a concessionária lance mão destas duas alternativas em diferentes elementos da rodovia ou mesmo em diferentes trechos segundo uma estratégia de maximização de benefícios.

Na Segunda Etapa, com os dados relativos às revisões realizadas até o sexto ano de concessão, a pressão para o aumento da Tarifa Básica de Pedágio decorre da implantação de novos projetos ao longo do trecho concedido, indo de encontro à política governamental de ampliação dos investimentos. No entanto, os baixos níveis de execução nas obras de melhorias se contrapõem às necessidades dos usuários da rodovia e têm recebido frequentes postergações nos fluxos de caixa de cada concessão, motivando a abertura de Termos de Ajustes de Conduta.

Se esses baixos níveis de investimentos forem estendidos para os serviços de recuperação e manutenção da rodovia, poderá estar se confirmando a proposição da política de postergação do Plano de Ação, visando à redução do número de intervenções a serem realizadas no decorrer do prazo de contrato.

As inovações trazidas nos contratos da Terceira Etapa, como a implantação de fatores de correção das tarifas e o mecanismo de desconto de reequilíbrio, apresentam-se como ferramentas que pretendem desestimular o comportamento oportunista das concessionárias. Assim, a periodicidade das monitorações passa a ser um elemento fundamental para a contenção de práticas abusivas por parte da concessionária. Quanto mais próximas as monitorações, menores os prazos em que as inconformidades poderão ser mantidas e as correções poderão ser realizadas, forçando a ação preventiva. Por outro lado, a recorrência das monitorações tem uma relação direta com o impacto na tarifa e com o custo de fiscalização. Também aqui, o equilíbrio torna-se o ponto a ser almejado pela regulação.

Cabe ainda destacar que a monitoração da infraestrutura pela própria concessionária acentua um ponto que está no centro do debate regulatório: a assimetria de informações entre o parceiro privado executor do serviço e o agente fiscalizador. Ainda que o órgão regulador seja provido de um quadro técnico bem qualificado, são necessários dados confiáveis, apresentados de forma periódica para a análise do efetivo atendimento aos preceitos contratuais.

Por outro lado, a sistemática punitiva adotada pelo órgão regulador não teve o poder de alterar as políticas e estratégias do ente privado, permanecendo este como o agente executivo, que será penalizado quando flagrado – somente quando flagrado e com amplo direito a defesa e ao contraditório.

Uma das funções da regulação é a de incentivar os investimentos necessários ao desenvolvimento econômico, nota-se que, de fato, nesse programa de concessões, a necessidade de investimentos na infraestrutura tornou-se vital. O segundo modelo de contrato da Terceira Etapa demonstra a preocupação com os investimentos, permeando-o de uma ponta a outra. O contrato tem o claro objetivo na melhoria da malha viária com a ampliação da capacidade de tráfego.

A estratégia adotada de alta concentração de investimentos na ampliação de capacidade da rodovia, no início da concessão, poderá relevar a um plano secundário os aspectos de recuperação da infraestrutura existente. Embora os mecanismos de aferição de disponibilidade da rodovia e de redução dos acidentes pretendam minimizar ou mesmo evitar o impacto das obras sobre a previsibilidade desejada pelos usuários, não se pode imaginar que irão impor à concessionária a realização de investimentos em elementos que se perderão em meio a sua vida útil face à implantação das melhorias previstas.

Essa postura do poder concedente evidencia o jogo antagônico de interesses no qual se insere o processo de concessão: o governo procurando extrair o máximo de investimentos da iniciativa privada de forma a compensar sua incapacidade de investir e, em contraponto, as concessionárias reduzindo os custos, ainda que sob risco de receber penalidades, objetivando a obtenção do máximo benefício possível.

Os Termos de Ajustes de Conduta assinados com todas as concessionárias da Segunda Etapa evidenciam que o risco de serem penalizadas fortemente não se configurou

como a motivação necessária para que condutas nocivas aos usuários fossem evitadas. Na Terceira Etapa, conquanto os mecanismos de adequação da tarifa em decorrência de resultados alcançados, sobretudo no segundo modelo de contrato, não alterem a estrutura e os conceitos vigentes, as diferenças de resultados, se alcançados, serão resultantes do aprendizado absorvido pela estrutura de fiscalização.

Não obstante possa ser considerado o progresso nos termos contratuais, a adoção de parâmetros desempenho, nos moldes até então adotados, não tem conseguido resolver uma questão fundamental dos contratos de concessão no Brasil: como motivar o operador privado a cumprir os objetivos estabelecidos nos contratos? Participa, desta abordagem, a estrutura concebida de verificação de atendimento aos parâmetros estabelecidos nos contratos, tanto na forma quanto nos prazos a serem considerados.

A evolução da estrutura regulatória tipificada na adoção de parâmetros de desempenho somente é considerada na individualidade dos elementos e sistemas que compõem a infraestrutura rodoviária. O serviço como um todo ainda permanece à mercê da gestão pública. Cabe a ela a definição de quais as obras de melhoria serão priorizadas e quando serão consideradas executadas, refletindo o objetivo voltado às condições da infraestrutura.

Não obstante os contratos em análise tratem da exploração da infraestrutura rodoviária, a ausência de conceitos relativos à concessão de um serviço público nos objetivos expostos reduz a ação aos limites da faixa de domínio, restringindo, também, os benefícios a serem auferidos no processo.

Ante as limitações nos objetivos expostos nos contratos e a assimetria de informações inerentes ao processo, é factível entender a ação oportunista da concessionária, ajustando os programas de recuperação e manutenção da rodovia aos seus próprios critérios e objetivos.

Se permitido olhar para além dos limites da faixa de domínio da rodovia, talvez possa ser visto (e entendido) que os objetivos desse processo vão além dos elementos físicos que a constituem e podem incorporar benefícios sociais, ambientais e econômicos em um mesmo contrato e que as características específicas de agilidade e mobilidade do parceiro

privado podem se estender além das funções específicas de arrecadação e execução de obras a ele destinadas.

Como recomendação, para continuidade dos estudos entende-se como relevante a quantificação dos impactos, sobre a TBP, dos eventos de alteração de quantitativos registrados nas revisões dos processos da Primeira Etapa.

Além disto, estudos relativos às postergações das obras também seriam importantes para definir qual a influência que essas tem sobre a TBP e sobre o tráfego, tanto nos aspectos relacionados à fluidez como nos quesitos de segurança.

Considerando a continuidade do Programa de Concessões, sugere-se que seja verificada a aderência de mecanismos de regulação técnica e acompanhamento dos contratos de revisão baseados na Teoria dos Incentivos e que possam conduzir, o agente privado, à incorporação à sua estratégia de ação, dos objetivos estabelecidos nos contratos de concessão. Sugere-se, ainda, que seja verificada ainda a possibilidade de implantação de um escala tarifária ajustável ao nível de desenvolvimento do contrato e dos resultados obtidos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONCESSIONÁRIAS DE RODOVIA – ABCR (2013). **Relatório Anual 2012**. Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias. Disponível em <<http://www.abcr.org.br>>. Último acesso em 24/02/2014.
- BRASIL (1987) **Decreto 94.002 de 04 de fevereiro de 1987**. Dispõe sobre a concessão de obra pública, para construção, conservação e exploração de rodovias e obras rodoviárias federais, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/>>. Último acesso em 29/12/2012.
- BRASIL (1997). **Decreto 2.444 de 30 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre a inclusão, no Programa Nacional de Desestatização – PND, das rodovias federais que menciona, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/>>. Último acesso em 29/12/2012.
- BRASIL (1988). **Lei Federal 7.712 de 22 de dezembro de 1988**. Dispõe sobre a cobrança de pedágio nas Rodovias Federais e dá outras providências. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/>>. Último acesso em 26/12/2012.
- BRASIL (1990). **Lei Federal 8.031 de 12 de abril de 1990**. Cria o Programa Nacional de Desestatização e dá outras providências. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/>>. Último acesso em 29/12/2012.
- BRASIL (1990b). **Lei Federal 8.075 de 16 de agosto de 1990**. Dispõe sobre a extinção do Selo Pedágio e a instituição de mecanismos de financiamento do setor rodoviário. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/>>. Último acesso em 26/12/2012.
- BRASIL (1990b). **Lei Federal 8.155 de 28 de dezembro de 1990**. Institui a Taxa de Conservação Rodoviária e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Último acesso em 26/12/2012.
- BRASIL (1995). **Lei Federal 8.987 de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/>>. Último acesso em 29/12/2012.
- BRASIL (1996). **Lei Federal 9.277 de 10 de maio de 1996**. Autoriza a união a delegar aos município. Estados da Federação e ao Distrito Federal a administração e exploração de rodovias e portos federais. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/>>. Último acesso em 26/12/2012.
- BRASIL (1997). **Lei Federal 9.491 de 9 de setembro de 1997**. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/>>. Último acesso em 29/12/2012.
- BRASIL (2001). **Lei Federal nº 10.233 de 5 de junho de 2001**. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/>>. Último acesso em 24/02/2014.

- BRASIL (2001b). **Lei Federal 10.336 de 19 de dezembro de 2001**. Institui a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e de seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (CIDE), e dá outras providências. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Último acesso em 26/12/2012.
- BRASIL (2004). **Lei Federal 11.079 de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Último acesso em 27/12/2012.
- BRASIL (2011). **Lei Federal nº 12.379 de 06 de janeiro de 2011**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Viação – SNV. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Último acesso em 24/02/2014.
- BRASIL – MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES (1994). **Portaria MT nº 246 de 11 de maio de 1994**. Institui o Programa de concessões de Rodovias Federais – PROCROFE, e dá outras providências. Disponível em www.in.gov.br>. Último acesso em 25/02/2014.
- CÂMARA, M. T. (2006). **Uma metodologia para avaliação de desempenho em infraestruturas de transporte concedidas: aplicação às concessões de rodovias federais brasileiras**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília. Brasília, DF.
- CAMPOS NETO, C. A. S.; SOARES, R. P.; FERREIRA, I. M.; POMPERMAYER, F. M. E ROMMINGER, A. E. (2011). **Gargalo e demandas da infraestrutura rodoviária e os investimentos do PAC: Mapeamento IPEA de Obras Rodoviárias**. Texto para discussão 1592. ISSN 1415-4765. Disponível em <www.ipea.gov.br>. Último acesso em 26/12/2012.
- CASTRO, N. (2000). **Privatização do setor de transportes no Brasil**. Disponível em <www.bndes.gov.br>. Último acesso em 25/02/2014.
- CHRISTIANO, T. R. G. (2011). **Evaluation of the effectiveness of safety-based incentives in public private partnerships. Evidence from the case of Spain**. Tesis doctoral. Escola Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Universidad Politécnica de Madrid. Madrid. Spain.
- COLARES, L. G. (2011). **Concessão Administrativa: gerenciando a manutenção de rodovias por parâmetros de desempenho**. Instituto Serzedello Corrêa / Tribunal de Contas da União. Brasília, DF. Disponível em <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2491047.PDF>>. Último acesso em 25/02/2014.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES – CNT (2012). **Pesquisa CNT de Rodovias 2012**. Brasília - DF. Disponível em <<http://www.cnt.org.br>>. Último acesso em 24/02/2014.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES – CNT (2014). **Boletim Estatístico – Janeiro 2014**. Brasília - DF. Disponível em <<http://www.cnt.org.br>>. Último acesso em 24/02/2014.
- CORREIA, M. B. C. (2011). **Porque as reformas permanecem? A trajetória gradualista de mudanças no setor de infraestrutura rodoviária no Brasil entre 1985-2010**. Tese de Doutorado. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, SP.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES – DNIT (2005). **Manual de Conservação Rodoviária**. 2 Ed. – Rio de Janeiro, 2005. Disponível em

<http://ipr.dnit.gov.br/manuais/manual_de_conservacao_rodoviaria.pdf>. Ultimo acesso em 24/02/2014.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES – DNIT (2006). **Manual de Restauração de Pavimentos Asfálticos**. 2 Ed. – Rio de Janeiro, RJ. Disponível em <http://ipr.dnit.gov.br/manuais/manual_de_restauracao.pdf>. Ultimo acesso em 25/02/2014.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES – DNIT (2014). **SNV 2013**. Brasília, 2014. Disponível em <<http://www.dnit.gov.br/sistema-nacional-de-viacao/snv-2013>>. Ultimo acesso em 24/02/2014.

FERREIRA, A. C. A. e ANDERY, P. R. P. (1998). **Análise de riscos em sistemas de concessão de serviços públicos**. Disponível em <http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP1998_ART432.pdf>. Ultimo acesso em 06 de junho de 2011.

FERREIRA, V. A. C. (2007). **Análise da regulação tarifária pelo custo de serviços: discussão sobre a adequação dos modelos de custo de capital**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ.

FIANI, R. (2004). **Afinal, a quais interesses serve a regulação?** Revista Economia e Sociedade, v. 13 n. 2 (23), p. 81-105, Campinas, SP.

GUIMARÃES, E. A. e SALGADO, L. H. (2003). **A regulação no transporte rodoviário brasileiro**. IPEA. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em <www.ipea.gov.br>. Ultimo acesso em 25/02/2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA (2010). **Rodovias Brasileiras: Gargalos, Investimentos, Concessões e Preocupações com o Futuro**. Comunicados do IPEA Nº 52. Brasília, DF. Disponível em <www.ipea.gov.br>. Ultimo acesso em 04/04/2011.

ISQUIERDO, R.; VASALLO, J. M. (2004) **Nuevos sistemas de Gestion y financion de infraestructuras de transporte**. Colégio de Ingenieros de Caminos Canales y puertos, Madrid – España.

LACERDA, S. M. (2005). **O financiamento da infraestrutura rodoviária através de contribuintes e usuários**. BNDES Setorial Transportes. Rio de Janeiro, RJ.

LANCELOT, E. (2010). **Performance Base Contracts in the Toad Sector: Toward Improve Efficiency in the Management of Maintenance and Rehabilitation – Brazil’s Experience**. The World Bank. Washington, USA. Disponível em <www.worldbank.org>. Ultimo acesso em 19/11/2012.

LEWIS, M. K. (2001). **Risk Management in Public Private Partnerships**. Georg August Univesitat Gottingen. Adelaide, Austrália. Disponível em <www.unigoettingen.de>. Ultimo acesso em 07 de setembro de 2012.

LIMA, J. S. S. e SANTOS, E. M. (2010). **Avaliação de desempenho como ferramenta de inserção de competitividade em mercado regulado de transporte coletivo por ônibus: um modelo para Natal/RN**. Congresso de Pesquisa e Ensino de Transportes, ANPET. Disponível em <http://dc443.4shared.com/doc/pgW--E_e/preview.html>. Último acesso em 25/02/2014.

- MARINHO, M. (2006). **Procedimentos para avaliação da qualidade dos serviços operacionais prestados por concessionárias de rodovias**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ.
- MOREIRA, L. L. (2006). **Risco de Mercado: Análise Comparativa de Métodos de Mensuração de Risco Aplicado ao Mercado Brasileiro**. Dissertação de Mestrado em Gestão Econômica de Negócios – Programa de Pós-Graduação em Economia, UnB, Brasília (DF).
- MULLER, L. H. (2010). **Regulação do equilíbrio econômico-financeiro das concessões de rodovias mediante taxa interna de retorno flutuante**. Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas-RJ – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Rio de Janeiro, RJ.
- NODARI, C. T. e MEDEIROS, F. S. (2011). **Sistema de indicadores da qualidade para o transporte rodoviário de passageiros**.
- PEREZ, M. A. (2006). **O risco no contrato de concessão de serviço público**. Editora Forum. Belo Horizonte (MG).
- PIRES, J. C. L. e GIAMBIAGI, F. (2000). **Retorno dos novos investimentos privados em contextos de incerteza: uma proposta de mudança do mecanismo de concessão de rodovias no Brasil**. Texto para Discussão N° 81. BNDES. Rio de Janeiro, RJ.
- PIRES, J. C. L. e GOLDSTEIN, A. (2001). **Agências Reguladoras Brasileiras: Avaliação e Desafios**. Revista do BNDES, N° 16. Rio de Janeiro, RJ
- PIRES, J. C. L. e PICCININI, M. S. (1999). **A regulação dos setores de infraestrutura no Brasil**. BNDES. Disponível em <www.bndes.gov.br>. Último acesso em 25/02/2014.
- POSSAS, M. L.; PONDE, J. L. e FAGUNDES, J. (2004). **Regulação da concorrência nos Setores de Infraestrutura no Brasil: elementos para um quadro conceitual**. Disponível em <http://ww2.ie.ufrj.br/grc/pdfs/regulacao_da_concorrenca_nos_setores_de_infraestrutura_no_brasil.pdf>. Último acesso em 25/02/2014>.
- QUIRALTE, C. D.; VASSALO, J. M. E SOLINO, A. S. (2007) **Aplicación de indicadores de calidad em concessiones de carreteras em España**. Carreteras: Revista Técnica de La Asociación Española de La Carretera, ISSN 0212-6389, N° 151, p. 53-67. Spain.
- ROSA, M. V. F. (2010) **Cenários Regulatórios e econômico-financeiros na participação de investidores: O caso dos leilões de concessões rodoviárias da 2ª Etapa do Programa Federal**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS.
- SÁ, A. L. S. e BRASILEIRO, A. (2004). **Proposição para uma leitura dos “modelos” de concessões de rodovias à iniciativa privada**. XVIII Congresso de Pesquisa e Ensino de Transportes, ANPET. Recife, PE. Disponível em <https://periodicos.tce.pe.gov.br/seer/ojs-2.3.6/index.php/Revista_TCE-PE/article/view/442/402>. Último acesso em 25/02/2014.
- SALGADO, L. H. (2003). **Agências regulatórias na Experiência Brasileira: um panorama do atual desenho institucional**. Texto para discussão N° 941. IPEA, Rio de Janeiro, RJ. ISSN 1415-4765.

- SANTOS, E. M.; ARAGÃO, J. J. G.; CAMARA, M. T.; COSTA, E. S. C.; ALDIGUERI, D. R. e YAMASHITA, Y. (2005) **Análise de desempenho em contratos de concessão rodoviária.** Transporte em Transformação X. Trabalhos vencedores do Prêmio CNT produção Acadêmica 2005. ISBN 85-7238-237-2. Brasília, DF.
- SCHUMAHER, L. M. (2003). **Manutenção e reposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessões de rodovias: avaliação das revisões e reajustes de tarifas no Brasil.** Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.
- SCHWAB, K. e SALA-I-MARTIN, X. (2012). **The Global Competitiveness Report 2012-2013.** Full Data Edition by World Economic Forum. ISBN-13: 978-92-95044-35-7. Disponível em <www.weforum.org/gcr>. Último acesso 18/12/2012.
- SENNA, L. A. S. e MICHEL, F. D. (2007) **Rodovias Auto-sustentadas. Desafio do século XXI.** CLA Editora. ISBN: 8585454245
- SERMAN, C. (2008). **Análise dos Aspectos Críticos em Processo de Concessão de Rodovias.** Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ.
- SILVEIRA NETO, O. S. e MENDONÇA, F. A. S. (2011). **O equilíbrio de Nash e seus reflexos na Teoria dos Mercados Regulados.** Disponível em <<http://ufrn.emnuvens.com.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/4347>>. Último acesso em 25/02/2014.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (1991). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 447-6.** Exclusão da incidência estabelecida pelo §3º do art. 155 da Constituição, situa-se a Taxa de Conservação Rodoviária, criada pela Lei nº 8.155, de 28-12-90, cujo fato gerador é a aquisição de combustível líquido. Disponível em <<http://www.stf.gov.br>>. Último acesso em 25/02/2014.
- VERON, A. e CELIER, J. (2010). **Private Participation in the Road Sector in Brazil: Recent Evolution and Next Steps.** Washington, USA. Disponível em <www.worldbank.org>. Último acesso em 19/11/2012.
- VILLELA, A. V, e MACIEL, C. S. (1999). **A Regulação do Setor de infraestrutura Econômica: uma comparação internacional.** Texto para discussão nº 684, IPEA, Brasília, DF. ISSN 1415-4765.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- ALI, M. M (2013). **Concessões de rodovias federais: motivos para o grande deságio nas arifas ofertadas nos Leilões da 1ª Etapa e 2ª Etapa de Concessões**. Monografia. Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP. Brasília, DF. Disponível em <<http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/handle/123456789/832?show=full>>. Ultimo acesso em 23/06/2014.
- ARRUDA, B. D. L.; GALINDO, E. P.; VILLELA, T. M. A. E CRUZ, R. O. M. (2008). **Indicadores para avaliação da concessão dos serviços de exploração rodoviária: foco no resultado**. XXII ANPET – Congresso de Ensino e Pesquisa em Transportes. Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes. Disponível em <http://www.anpet.org.br/ssat/interface/content/autor/trabalhos/publicacao/2008/334_AC.pdf>. Ultimo acesso em 09/09/2012.
- ARRUDA, B. D. L.; SILVA, L. R.; ANTUNES, R. T.; GOMES, H. A. S. e YAMASHITA, Y. (2012) **Uma proposta de avaliação de desempenho para os sistemas de transporte rodoviário de passageiros**. Revista Transportes v. 20, n. 1, ISSN 2237-1346
- BLANK, F. F., BAIDYA, T. K. N. e DIAS, M. A. G. (2009). **Private infrastructure investment through public private partnership: an application to a toll road highway concession in Brazil**. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.152.1582&rep=rep1&type=pdf>>. Ultimo acesso em 23/03/14.
- BRANDÃO, L. E. T. e SARAIVA, E. C. G. (2007). **Risco privado em infraestrutura pública: uma análise quantitativa de risco como ferramenta de modelagem de contratos**. Rio de Janeiro. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v41n6/03.pdf>>. Ultimo acesso em 06/06/2011.
- BROCHADO, M. R. (2008) **Contribuição para a fiscalização da infraestrutura rodoviária concedida visando as necessidades dos usuários**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ.
- CARVALHO, A. C. (2010). **Dinâmica das regras econômicas e jurídicas nos contratos de concessões de serviços públicos**. Disponível em <<http://escholarship.org/uc/item/235717zv>>. Ultimo acesso em 06/06/2011.
- COGLIANESE, C. (2012). **Measuring Regulatory Performance – Evaluating the impact of regulation and regulatory policy**. Organisation For Economic Co-Operation And Development. Disponível em <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/1_coglianesse%20web.pdf>. Ultimo acesso em 29/04/2014.
- COSTA, R. M. (2010). **O papel da supervisão ambiental e proposta de avaliação de desempenho ambiental em obras rodoviárias**. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.
- DEPINÉ, F. D. C (2010). **Concessão de rodovias: modalidades e formas de remuneração do concessionário**. Dissertação de mestrado em Direito. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo. Disponível em <http://www.sapientia.pucsp.br//tde_busca/arquivo.php?codArquivo=11005>. Ultimo acesso em 06/06/2011.

- DIAS-BATISTA, D. A. (2008) **Inovações na modelagem do Programa de Concessão de Rodovias Federais**. Disponível em <http://www.anpet.org.br/ssat/interface/content/autor/trabalhos/publicacao/2008/241_CT.pdf>. Último acesso em 06/06/2011.
- DUARTE JUNIOR, A. M. (1997). **Risco: Definições, Tipos, Medição e Recomendações para seu Gerenciamento**. Disponível em <<http://www.risktech.com.br/PDFs/RISCO.pdf>>.
- FRANCO, V. G. (2007). **Parceria Público-Privadas no Brasil: Em busca da eficiência por meio da alocação de riscos**. Dissertação de Mestrado em Economia Política. Pontifícia Universidade Católica. São Paulo (SP).
- FERREIRA, E. O. (2006) **Desenvolvimento de sistema de indicadores de avaliação da infraestrutura rodoviária no contexto do desenvolvimento regional**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, Brasília, DF.
- GLACHANT, J. M., KHALFALLAH, H., PEREZ, Y., RIOUS, V. e SAGUAN, M. (2012). **Implementing Incentive regulation and regulatory alignment with resource bounded regulators**. European University Institute. Badia Fiesolana, Italy. Disponível em <www.eui.eu/RSCAS/Publications/>. Último acesso em 13/11/2012.
- LEE, S. H., (1996). **Concessão de rodovias à iniciativa privada: critério para limitação de tarifas em processos de licitação**. Dissertação de mestrado em Engenharia Civil. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis (SC).
- PAGE, S. N., W. ANKNER, C. JONES E R. FETTERMAN (2008). **The risks and Rewards of Private Equity in Infrastructure**. Disponível em <<http://pwm.sagepub.com/content/13/2/100.full.pdf+html>>. Último acesso em 07/06/2011.
- ROCHA, M. O. M. (2011). **Contratos de delegação dos serviços de transporte coletivo público: uma abordagem baseada em incentivos**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, Brasília, DF.
- SILVA, H. N. (2004). **Risco de Tráfego e os Mecanismos de Concessão de Infraestruturas Rodoviárias com prazo variável**. Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transportes – Área de Concentração: Sistemas de Transportes. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre (RS).
- TSEKERIS, T. E S. VOB (2008) **Design and evaluation of Road pricing: state-of-the-art and methodological advances**. DOI 10.1007/s11066-008-9024-z
- VASCONCELOS, A. S. (2004). **O equilíbrio econômico-financeiro nas concessões de rodovias federais no Brasil**. Monografia de Pós Graduação em Controle Externo – Instituto Serzedelo Correa do Tribunal de Contas da União. Brasília (DF)

CONTRATOS E DOCUMENTOS CORRELACIONADOS

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Edital de Concessão, Contrato, Programa de Exploração da Rodovia, Resoluções, Relatórios à Diretoria e Notas Técnicas relacionados à Acciona Concessões Rodovia do Aço S.A.** Disponíveis em <http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/9279/Rodovia_do_Aco.html>. Último acesso em 06/03/2014.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Edital de Concessão, Contrato, Programa de Exploração da Rodovia, Resoluções, Relatórios à Diretoria e Notas Técnicas relacionados à Autopista Régis Bittencourt S.A.** Disponíveis em <http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/5299/Autopista_Regis_Bittencourt.html>. Último acesso em 06/03/2014.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Edital de Concessão, Contrato, Programa de Exploração da Rodovia, Resoluções, Relatórios à Diretoria e Notas Técnicas relacionados à Autopista Fernão Dias S.A.** Disponíveis em <http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/7017/Autopista_Fernao_Dias.html>. Último acesso em 06/03/2014.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Edital de Concessão, Contrato, Programa de Exploração da Rodovia, Resoluções, Relatórios à Diretoria e Notas Técnicas relacionados à Autopista Fluminense S.A.** Disponíveis em <http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/9176/Autopista_Fluminense.html>. Último acesso em 06/03/2014.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Edital de Concessão, Contrato, Programa de Exploração da Rodovia, Resoluções, Relatórios à Diretoria e Notas Técnicas relacionados à Autopista Litoral Sul S.A.** Disponíveis em <http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/9151/Autopista_Litoral_Sul.html>. Último acesso em 06/03/2014.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Edital de Concessão, Contrato, Programa de Exploração da Rodovia, Resoluções, Relatórios à Diretoria e Notas Técnicas relacionados à Autopista Planalto Sul S.A.** Disponíveis em <http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/9206/Autopista_Planalto_Sul.html>. Último acesso em 06/03/2014.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Edital de Concessão, Contrato, Programa de Exploração da Rodovia, Resoluções, Relatórios à Diretoria e Notas Técnicas relacionados à CONCEPA – Concessionária da Rodovia Osório-Porto Alegre S.A.** Disponíveis em <<http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/9319/CONCEPA.html>>. Último acesso em 06/03/2014.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Edital de Concessão, Contrato, Programa de Exploração da Rodovia, Resoluções, Relatórios à Diretoria e Notas Técnicas relacionados à Concer – Companhia de Concessão Rodoviária Rio-Juiz de Fora S.A.** Disponíveis em <<http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/9315/CONCER.html>>. Último acesso em 06/03/2014.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Edital de Concessão, Contrato, Programa de Exploração da Rodovia, Resoluções, Relatórios à Diretoria e Notas Técnicas relacionados à Concessionária da Rodovia Presidente Dutra S.A.** Disponíveis em <http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/9281/Nova_Dutra.html>. Ultimo acesso em 06/03/2014.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Edital de Concessão, Contrato, Programa de Exploração da Rodovia, Resoluções, Relatórios à Diretoria e Notas Técnicas relacionados à Concessionária Ponte Rio-Niterói S.A.** Disponíveis em <http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/9314/Ponte_Presidente_Costa_e_Silva.html>. Ultimo acesso em 06/03/2014.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Edital de Concessão, Contrato, Programa de Exploração da Rodovia, Resoluções, Relatórios à Diretoria e Notas Técnicas relacionados à CRT - Concessionária Rio-Teresópolis S.A.** Disponíveis em <<http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/9317/CRT.html>>. Ultimo acesso em 06/03/2014.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Edital de Concessão, Contrato, Programa de Exploração da Rodovia, Resoluções, Relatórios à Diretoria e Notas Técnicas relacionados à Transbrasiliana Concessionária de Rodovias S.A.** <http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/9277/Rodovia_Transbrasiliana.html>. Ultimo acesso em 06/03/2014.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Edital de Concessão, Contrato, Programa de Exploração da Rodovia, Resoluções, Relatórios à Diretoria e Notas Técnicas relacionados à Via Bahia Concessionária de Rodovias S.A.** Disponíveis em <http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/10976/Via_Bahia.html>. Ultimo acesso em 06/03/2014.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Edital de Concessão, Contrato, Programa de Exploração da Rodovia, Resoluções relacionados à BR 040 – Concessionária BR 040 S. A.** Disponíveis em < http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/29461/BR_040.html>. Ultimo acesso em 27/04/2014.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Edital de Concessão, Contrato, Programa de Exploração da Rodovia, Resoluções relacionados à CONCEBRA - Concessionária das Rodovias Centrais do Brasil S. A.** Disponíveis em <http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/28399/CONCEBRA__BR_060_153_262_DF_GO_MG__BR_060_e_BR_153_do_DF_ate_a_divisa_MG_SP_e_BR_262__da_BR_153_MG_a_BR_381_MG.html>. Ultimo acesso em 27/04/2014.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Edital de Concessão, Contrato, Programa de Exploração da Rodovia, Resoluções relacionados à CRO – Concessionária Rota do Oeste S. A.** Disponíveis em < http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/29451/CRO__Concessionaria_Rota_do_Oeste_S_A_.html>. Ultimo acesso em 27/04/2014.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Edital de Concessão, Contrato, Programa de Exploração da Rodovia, Resoluções relacionados à Eco 101 Concessionária de Rodovias S.A.** Disponíveis em <<http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/21255/ECO101.html>>. Último acesso em 30/03/2014.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Edital de Concessão, Contrato, Programa de Exploração da Rodovia, Resoluções relacionados à MGO RODOVIAS Concessionária de Rodovias Minas Gerais Goiás S.A.** Disponíveis em <http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/27801/MGO_Rodovias__BR_050_GO_MG__Entroncamento_com_a_BR_040__Cristalina_GO___Divisa_MG_SP.html>. Último acesso em 27/04/2014.