
A CONCESSÃO DE RODOVIAS PARANAENSES: UMA ANÁLISE À LUZ DAS TEORIAS DA REGULAÇÃO

MARIO JOÃO FIGUEIREDO¹

Resumo

O presente artigo discute, à luz de teorias da regulação, o processo de concessão de rodovias paranaenses à iniciativa privada. Buscou-se confrontar, com base na teoria, os termos dos contratos de concessão, no sentido de apontar as possíveis falhas regulatórias decorrentes do modelo adotado. Defende-se a hipótese de que, por ter sido feita à revelia de qualquer teoria e na ausência de agência regulatória ou qualquer marco regulatório geral para o setor, a concessão de rodovias no Paraná pode incorrer em falhas de regulação, tais como a captura. O interesse em tal assunto justifica-se pelo fato de que o processo de reestruturação dos setores de infra-estrutura no Brasil vem exigindo a implementação de um arcabouço regulatório, mas, também, pela constante e intensa crítica feita pela sociedade a esse tipo de política governamental.

Palavras-chave: Teorias da Regulação, Paraná, Concessão de Rodovias

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é discutir, à luz de teorias da regulação, o processo de concessão² de rodovias paranaenses à iniciativa privada. O que se pretende é confrontar os termos dos contratos de concessão com a teoria, no sentido de verificar se houve ou não falhas regulatórias decorrentes do modelo adotado.

A concessão das rodovias paranaenses ocorreu sem que estivesse definido o marco regulatório geral para o setor. Em nível nacional, a despeito de já terem sido efetuadas diversas concessões, sequer foram constituídas agências reguladoras. Em decorrência disto, defende-se a hipótese de que o processo de concessão de rodovias paranaenses à exploração privada incorreu em falhas da regulação, tais como a da captura.

Discorrer sobre tal tema encontra justificativa no constante e intenso debate que tem gerado em toda a sociedade paranaense. Também, porque esse debate persiste presentemente por meio de discussões que vão desde a redução das tarifas cobradas aos usuários, até a encampação das concessões pelo poder concedente.

¹ Doutor em Desenvolvimento Econômico pela UFPR e Técnico da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano. E-mail: mariofig@uol.com.br

² “Constituem a concessão [...] de serviços públicos formas de descentralização de serviços de que o Poder Público pode se utilizar para o desempenho de suas atividades” (DI PIETRO, 1997, p. 33).

O texto está organizado em quatro partes. Na primeira busca-se explicitar a base teórica por meio de breve apanhado sobre algumas das principais teorias da regulação, em especial a Teoria do Interesse Público, da Captura e da Regulação. Tal apanhado visa identificar os possíveis elos existentes entre o processo de concessões de rodovias no Estado do Paraná e a teoria sobre o assunto. Na segunda parte discorre-se brevemente sobre os antecedentes das concessões rodoviárias. A seguir, trata-se da desestatização no Brasil, enfatizando o caso do Paraná e traçando o perfil do seu processo de concessão de rodovias. Além disso, confronta-se o disposto em um contrato de concessão e os ditames teóricos, a fim de verificar a hipótese proposta. Finalmente, apresenta-se a conclusão obtida pelo estudo.

REFERENCIAL ANALÍTICO: OS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DAS TEORIAS DA REGULAÇÃO

A história da regulação governamental apresenta um longo percurso iniciado com o processo de *Munn versus Illinois* em 1877, quando a suprema corte dos Estados Unidos garantiu poder ao Estado para regular preços de empresas que possuíssem poder econômico para explorar seus consumidores.

Segundo STONE (citado por VISCUSI, 1992) a regulação tem sido definida, formalmente, como "[...] a state imposed limitation on the discretion that may be exercised by individuals or organizations, which is supported by the threat of sanction" (p.307).

Para VISCUSI (1992), a economia da regulação refere-se tipicamente às restrições impostas pelos governos sobre as decisões das firmas em relação a preços, quantidades e entrada e saída. Quando uma indústria é regulada, sua performance em termos de eficiência alocativa e produtiva é codeterminada tanto pelas forças de mercado, quanto pelos processos administrativos. Mesmo que deseje, um governo não pode regular todas as decisões, já que lhe é fisicamente impossível monitorar perfeitamente firmas e consumidores. Há ainda a impossibilidade de se estabelecer contratos perfeitos. Decorre disso que as forças de mercado jogam papel relevante em relação ao grau de intervenção governamental.

Os principais instrumentos de regulação utilizados pelos governos são os controles de quantidade, de preço e de entrada e saída. Os controles de preço e controle de entrada e saída são considerados variáveis críticas, vez que são determinantes chave sobre a eficiência alocativa e a eficiência produtiva. Outras variáveis podem e devem ser reguladas. Uma delas é a qualidade do produto ofertado, ou, como no caso das utilidades públicas, a qualidade do serviço prestado. Mas há a dificuldade inerente a esse tipo de controle, decorrente dos altos custos de sua implementação (VISCUSI, 1992).

TREBING (1984), por outro lado, considera que há duas formas básicas de controle público: a regulação econômica, que consiste primariamente no controle de preços e ganhos (*earnings*), com restrições à entrada e saída de firmas; e a regulação social, consistindo no controle sobre as atividades e produtos das firmas. Tal controle é implementado normalmente por meio do estabelecimento de regras ou aprovação/homologação de produtos.

Contudo, a partir dos anos 70, iniciou-se processo de questionamento da eficácia da regulação econômica, sendo que nos Estados Unidos houve movimentos solicitando a eleição direta para os reguladores, além da fundação de grupos de intervenção de consumidores. As críticas centravam-se no anacronismo da regulação, afirmando-se que ela não protegia os consumidores. Ao contrário, servia para elevar os custos, impedir a inovação e proteger as firmas reguladas de seus atos. De evidências empíricas da veracidade dessas críticas, surgiu a chamada teoria da captura. Da mesma forma, criticou-se a postura considerada demasiadamente complacente da regulação social. "O estudo do controle público permite uma fascinante penetração no interior das lutas de corporações, grupos especiais de interesses e sindicatos na busca de poder econômico e político e do estabelecimento de alguma forma de hegemonia" (TREBING, 1984, p. 224).³

³ Tradução livre do autor.

Há, segundo VISCUSI (1992), três estágios no processo regulatório. O primeiro, o processo legislativo, é o de formação do arcabouço jurídico-legal que irá reger a indústria regulada. Além das normas emanadas do poder executivo, cabe ao poder legislativo a aprovação das leis gerais de regulação. No Brasil, tanto em nível federal quanto dos estados, pode-se considerar que tal arcabouço, no que tange às concessões, foi estabelecido apenas em parte, vez que uma das peças considerada relevantes pela teoria, a agência reguladora, não foi constituída até o presente.

O segundo, a implementação da legislação reguladora, a despeito de que o legislativo possa ter influência nesse processo, “[...] the immediate responsibility falls to the regulatory agency” (VISCUSI, 1992, p. 318).

O terceiro, a desregulação, foi o processo que precedeu à nova configuração do Estado brasileiro, o qual, seguindo a orientação do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, retirou-se paulatinamente de vários campos econômicos, por meio de privatizações e concessões, da oferta direta das chamadas utilidades públicas. Nesse estágio, segundo VISCUSI (1992), concorrem os três poderes: legislativo, executivo e judiciário. Foi o que ocorreu no Brasil.

Assim, para VISCUSI (1992), um dos objetivos da teoria da regulação é responder porque há regulação e porque o governo, em uma economia de mercado, decide restringir a decisão dos agentes. Para esse autor, tal teoria deveria fazer previsões relacionadas a quem se beneficia da regulação, qual ou quais indústrias são mais susceptíveis de ser reguladas e qual a forma que a regulação irá tomar.

Segundo VISCUSI (1992), uma das primeiras tentativas de responder a esses questionamentos surgiu com a Teoria Positiva, ou Teoria da Análise Normativa⁴, segundo a qual a regulação ocorre em indústrias ligadas à falhas de mercado. De acordo com esse ponto de vista, se um mercado é um monopólio natural, então o público exigirá que a indústria seja regulada, porque uma primeira melhor solução não será conseguida na ausência de regulação. Diante de evidências empíricas que se mostraram incompatíveis com a Teoria Positiva, economistas e cientistas políticos desenvolveram a Teoria da Captura. Ambas, Teoria Positiva e Teoria da Captura, não são consideradas atualmente teorias, mas hipóteses relacionadas às regularidades empíricas. Isto é para ser contrastado com o terceira etapa da evolução do pensamento, que é a Teoria Econômica da Regulação. A despeito de gerar hipóteses testáveis gerais, como implicações lógicas de um conjunto de pressupostos, há ainda, segundo VISCUSI, muitas evidências inconsistentes com essa teoria.

Entretanto, evidências empíricas surgidas a partir dos anos 60 demonstraram que a regulação é pró-produtor. Esse é o eixo da Teoria da Captura, segundo a qual se a regulação é instituída em resposta à demanda da indústria, os legisladores são capturados pela indústria, ou a agência reguladora virá a ser controlada pela indústria ao longo do tempo. Ou seja, o lucro das empresas passa a ser privilegiado, em detrimento dos interesses do consumidor/usuário. Embora não seja contestada diretamente, a TC sofre duas críticas principais: a de que ela não explica como a indústria captura a regulação e a ocorrência do subsídio cruzado⁵.

Uma contribuição relevante à teoria da regulação foi aportada, segundo VISCUSI (1992), por STIGLER (1971)⁶, que parte da premissa inicial de que o recurso básico do Estado é o poder de coerção. Caso um grupo de interesses consiga fazer com que o Estado use seu poder de coerção em seu favor, ele poderá incrementar seu bem-estar. A segunda premissa é que os agentes são racionais – escolhem ações que são maximizadoras de utilidades. Dessas duas premissas resulta a hipótese de que a regulação é requerida em resposta às demandas de grupos de interesses, agindo no sentido de maximizar suas rendas: "Regulação é uma avenida pela qual um grupo de interesses pode incrementar suas rendas por ter o Estado redistribuído riqueza de outras partes da sociedade em favor daquele grupo de interesse" (VISCUSI, 1992, p. 329).

⁴ Essa teoria foi chamada originalmente de Teoria do Interesse Público.

⁵ O subsídio cruzado ocorre quando um produto tem seu preço de venda estabelecido abaixo de seu preço de custo, enquanto que outro é colocado à venda por preço acima do custo.

⁶ Quando dialoga com Stigler, Viscusi se reporta à publicação: STIGLER, G.J. **The Theory of Economic Regulation**. *Bell Journal of Economics and management Science* 2 (Spring 1971): 3-21

Ainda segundo VISCUSI (1992), há três elementos cruciais na formulação de Stigler, enriquecida por Peltzman: a) a legislação regulatória redistribui riqueza; b) o comportamento dos legisladores é guiado pelo seu desejo de permanecer no ofício, ou seja, a legislação é destinada a maximizar o apoio político do legislador; e c) os grupos de interesses competem para oferecer apoio político em troca de legislação favorável.

A primeira consequência dessa formulação é que a regulação tende a beneficiar os grupos de interesses mais bem organizados. Ou então, a regulação tende a beneficiar pequenos grupos cujos interesses são mais fortemente sentidos, em detrimento dos interesses da maioria da população.

Visão mais otimista sobre a eficácia da regulação é posta por PIRES; PICCININI (1999, segundo a qual, a regulação deve estar, fundamentalmente, focada em três pontos: "[...] incentivar e garantir os investimentos necessários, promover o bem-estar dos consumidores e usuários e aumentar a eficiência econômica" (p. 219).

Segundo esse enfoque, seus objetivos são:

- ◆ Buscar a eficiência econômica, garantindo o serviço ao menor custo para o usuário.
- ◆ Evitar o abuso do poder de monopólio, assegurando a menor diferença entre preços e custos, de forma compatível com os níveis desejados de qualidade do serviço.
- ◆ Assegurar a universalização do serviço.
- ◆ Assegurar a qualidade do serviço prestado.
- ◆ Estabelecer canais para atender as reclamações dos usuários ou consumidores sobre a prestação dos serviços.
- ◆ Estimular a inovação (identificar oportunidades de novos serviços, remover obstáculos e promover políticas de incentivo à inovação).
- ◆ Assegurar a padronização tecnológica e a compatibilidade entre equipamentos.
- ◆ Garantir a segurança e proteger o meio ambiente (PIRES; PICCININI, 1999, p.220-221).

Esses autores, entretanto, alertam para a grande complexidade da tarefa regulatória, advinda das dificuldades decorrentes da assimetria pró-produtores, que diz respeito às dimensões externa e interna às firmas, correspondendo, respectivamente, à seleção adversa e ao perigo moral. No caso da seleção adversa, o agente regulador não tem o mesmo nível de informação da firma regulada, no que tange aos fatores exógenos relacionados à eficiência da firma, tais como parâmetros tecnológicos, comportamento da demanda etc. Por sua vez, o perigo moral decorre do fato de que somente a firma regulada conhece determinados parâmetros intrinsecamente endógenos, como os referentes a custos, medidas administrativas etc. O resultado dessa assimetria é a possibilidade de manipular tais informações, incorrendo em vantagens indevidas na revisão de contratos, ou na estipulação de metas regulatórias.

Historicamente, o processo regulatório envolve pesados custos orçamentários, decisões ineficientes (rigidez e atraso decisórios) e aumento do risco de captura das agências reguladoras pelas firmas. Atualmente, busca-se superar esses problemas por meio de duas tendências: a introdução de mecanismos de incentivos, visando impelir as firmas ou segmentos, que ainda permanecem como monopólios naturais, a atingir metas e objetivos similares àqueles encontrados em situação de competição; e a intervenção regulatória indireta por meio do estímulo e do monitoramento de uma estrutura competitiva para a indústria, cujo objetivo é criar um ambiente o mais neutro possível para todos os agentes (PIRES; PICCININI, 1999).

A eficácia do processo regulatório depende dos seguintes fatores: existência de agências independentes; controle de entrada e saída do mercado, por meio de licenças às operadoras, quando pertinentes; e defesa da concorrência, por meio da definição de valores e de critérios de reajuste tarifário, prevendo mecanismos de eficiência e monitoramento dos contratos de concessão, em especial no que diz respeito à qualidade dos serviços prestados, cumprimento de metas de expansão e universalização dos serviços.

Note-se que uma das dificuldades do processo regulatório assenta no fato de que ele é apoiado em duas idéias antitéticas. De um lado, a concessão é um serviço que deve ser realizado de acordo com o interesse público, sob a autoridade do Estado. De outro, esse serviço é executado pelo concessionário, com os interesses especulativos próprios de qualquer empresário. Ou seja, a contradição surge da necessidade em se manter o interesse público e o equilíbrio econômico-financeiro da concessionária, ao longo da execução do contrato, nos moldes em que foi efetuada a concessão (DI PIETRO, 1997).

Monopólio Natural

A existência dos chamados monopólios naturais, em especial nas áreas de infra-estrutura, tem justificado a existência de regulação por parte do Estado: "A situação de monopólio natural pode ser definida como aquela na qual uma única firma provê o mercado a um menor custo do que qualquer outra situação, dado um determinado nível de demanda, devido ao aproveitamento máximo das economias de escala e de escopo existentes" (PIRES; PICCININI, 1999, p. 219).

Dessa forma, um mercado é considerado monopólio natural se, a uma quantidade socialmente ótima produzida, o custo da indústria é minimizado se houver uma única firma produtora. Nesses casos, se a curva de custos médios é declinante a qualquer quantidade, então o custo de produção de qualquer quantidade de produto industrial é reduzido se houver apenas uma indústria estiver envolvida na sua produção. Ou seja, a eficiência produtiva exige que apenas uma empresa produza, a fim de que os custos possam ser minimizados. Isso, entretanto, vai de encontro à eficiência alocativa, pela inexistência de um número de firmas que permitam, através da concorrência, equalizar preços e custos marginais.

Há diversas situações em que monopólios naturais se instalam. Porém, o mais importante é que, em alguns casos, estruturas monopolísticas de mercado são desejáveis por gerarem eficiência econômica. Esse é o caso das chamadas utilidades públicas.

Assim, no caso de monopólio natural, a regulação tem por finalidade disciplinar os preços e a qualidade dos produtos, ou serviços, evitando que a empresa exerça tal monopólio com o único objetivo de maximizar seus lucros em detrimento dos interesses do consumidor/usuário (VISCUSI, 1995).

ANTECEDENTES DAS CONCESSÕES RODOVIÁRIAS⁷

Os processos de concessão de rodovias tiveram impulso no período pós-guerra, com a finalidade de alavancar investimentos para a ampliação e a melhoria da malha rodoviária, por meio da iniciativa privada. A partir da década de 50 foram criadas as primeiras legislações que estabeleceram as regras atuais, tendo sido constantemente complementadas e aperfeiçoadas ao longo do tempo.

O desenvolvimento rodoviário, por meio do financiamento pelo pedágio e da concessão à entidade privada, garantiu a países como a Itália, França e Espanha a modernização de suas malhas rodoviárias, com ampliação e melhoramentos que se traduziram em impactos significativos em suas economias (PEREIRA FILHO, 1997).

Inspirando-se nessa experiência, outros países passaram a outorgar à iniciativa privada a exploração de suas principais rodovias, como forma de garantir a obrigação de sua construção, ampliação, melhoramento, conservação e operação. Países da América Latina, como o México, a

⁷ Parte dos dados deste item foram coletados do *site* do DNER: <http://www.dner.gov.br/dcor/programa.htm>, em 28/09/2001.

Argentina, a Colômbia, o Uruguai, o Chile, além do Brasil, optaram por este modelo de financiamento para o desenvolvimento de suas estruturas rodoviárias.

No Brasil, os Programas de Concessão de Rodovias situam-se nas tendências de reavaliação e reorganização do Estado. Nessa perspectiva, o discurso utilizado para operar a mudança institucional em favor da desregulamentação, para em seguida criar um novo ambiente regulatório, buscou no ataque à burocracia, o apoio público para tal empreitada: “Na maioria dos países em processo de industrialização, onde o Estado desempenhou um importante papel na promoção e proteção da atividade econômica, permaneceu um complexo labirinto regulatório, incompatível com o grau de desenvolvimento atingido por essas economias” (FRISCHTAK, 1997, p.5).

Dois questões centrais e interligadas estão na base da reorganização do setor rodoviário brasileiro: a crônica escassez de recursos públicos e a necessidade de vultuosos investimentos na malha rodoviária.

Dessa forma, as concessões de rodovias no Brasil e no Paraná obedeceram aos ditames da orientação política do Governo Federal de conceder os serviços de infra-estrutura à iniciativa privada, no intuito de elevar os níveis de investimento, modernização institucional e desconcentração administrativa. Além disso, buscaram alterar o *modus operandi* do Estado, reduzindo sua participação como provedor e operador direto dos serviços e ampliando sua atuação regulatória.

"A política governamental de transportes tem como objetivo elevar os níveis de investimento, modernizar as estruturas institucionais e descentralizar as ações e responsabilidades antes concentradas na esfera federal. Como nos demais setores de infra-estrutura, trata-se de reduzir o papel do Estado, como provedor e operador direto dos serviços, e reforçar suas atribuições de coordenação, normalização e supervisão, inerentes ao poder concedente. Nesse sentido, foi encaminhado ao Congresso Nacional projeto de lei que pretende criar a Agência Nacional de Transportes - ANT, para regular e fiscalizar os serviços concedidos na área de transportes, e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DINFRA, como responsável pela política de transportes" (BRASIL, 2000, p.133)

A despeito disso, até o presente, não foi instalada no país a Agência Nacional de Transportes – ANT, ou qualquer órgão com a finalidade de atuar como regulador do setor.

A legislação brasileira básica que trata do assunto é a seguinte: Constituição Federal (Artigo 175); Leis Federais de Licitações nº 8666/93 e nº 8893/95; e Leis Federais de concessões nº 8987/95 (que ficou conhecida como a “Lei de Concessões”) e nº 9074/95. O sistema de pedagiamento é regulamentado pelo Decreto-Lei nº 791/69, que fixa as regras para a cobrança de pedágio nas rodovias federais.

A Lei de Concessões pode ser considerada como um marco legal relevante do processo de concessões no país. Ela definiu “aspectos sobre: serviço adequado, direito e obrigações dos usuários, política tarifária – equilíbrio econômico-financeiro, condições de licitação, cláusula do contrato de concessões, encargos do poder concedente e da concessionária e condições para intervenção e/ou extinção da concessão” (PEREIRA FILHO, 1997, p.5).

Tal Lei estabeleceu os parâmetros gerais (entrada, saída e operação) que devem nortear as relações entre o Poder Concedente e as concessionárias de Serviços Públicos. Sua sanção impulsionou o processo de concessões federais, dando início à assinatura de contratos, ainda em finais de 1995, e cobrança de pedágio, a partir do segundo semestre do ano seguinte.

Fato importante na configuração do processo de concessões de rodovias foi a promulgação da chamada Lei das Delegações (Lei nº 9.277, de maio/1996), que estabeleceu, entre outros, a possibilidade da delegação de trechos de rodovias federais a Estados, Municípios e Distrito Federal, para que esses os incluíssem em seus programas de concessão de rodovias. Os Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul firmaram convênio nesse sentido, entre os anos de 1996 e 1998.

Outros atos legais foram sendo baixados à medida que situações concretas iam se colocando à implementação do Programa, sendo que, por meio do Decreto Federal nº 2.444, de 30/12/1997, as rodovias federais a serem concedidas foram incluídas no Programa Nacional de Desestatização.

Os governos estaduais constituíram legislação própria, com base na legislação federal, com o objetivo de criar dispositivos próprios de regulamentação de concessões de seus serviços e obras públicas.

O lançamento do Programa de Concessão de Rodovias Federais, em 1993/4, baseado no conceito de menor tarifa para definição da licitante vencedora, marcou o início do processo de concessões de rodovias no Brasil.

A licitação de cinco trechos, numa extensão total de 854,5 que no passado já haviam sido *pedagiados* diretamente pelo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER, serviram de base para a implantação do Programa de Concessões de Rodovias Federais. Foram realizados estudos com o intuito de identificar os segmentos técnica e economicamente viáveis, passíveis, portanto, de serem incluídos no Programa. Dos 17.247 km de rodovias analisados, 10.379 km foram considerados viáveis à concessão, enquanto que os demais 6.868 km foram considerados viáveis apenas à concessão dos serviços de manutenção. Esse estudo foi posteriormente revisto (1997/8), com a inclusão de trechos novos, como aqueles ligando São Paulo à Belo Horizonte e São Paulo à Curitiba e Florianópolis, que estavam em duplicação. Por outro lado, nessa revisão outros trechos foram excluídos do Programa.

No Paraná, as concessões de rodovias foram iniciadas em finais de 1997.

A DESESTATIZAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA NO BRASIL

Os serviços de infra-estrutura no Brasil têm sido, historicamente, gerenciados pelo Estado. A partir de 1973, com a eclosão da crise das dívidas, os países ditos emergentes iniciaram amplo processo de mudanças estruturais. A partir da década de 80, dada a gravidade da crise e a vulnerabilidade externa, esses países, endividados, passaram a depender cada vez mais, e em maior grau, dos chamados organismos multilaterais (FMI e Banco Mundial). Entretanto, para a concessão de empréstimos, ou aval, essas instituições começaram a impor uma série de condicionalidades, intervindo, dessa forma, diretamente na política interna e mesmo na legislação desses países⁸.

Foi por meio dessas condicionalidades que os organismos internacionais de financiamento passaram a exigir a implementação de amplo conjunto de reformas estruturais aos países devedores. Tais reformas, de cunho liberal, privatista, de abertura ao comércio exterior e ortodoxa do ponto de vista monetário, ficaram conhecidas, a partir de finais dos anos 80, como "Consenso de Washington"⁹.

Baste señalar que tales préstamos se han condicionado a la existencia de un crédito *stand-by* del Fondo Monetario Internacional, a su vez suministrado únicamente a condición de que el país en cuestión adopte estrictas medidas de estabilización, así como a la introducción de políticas de oferta, especialmente para fomentar las exportaciones. En suma, deflación (políticas fiscal y monetarias restrictivas), desregulación (disminución del peso del Estado, en gran parte mediante la privatización de activos públicos) y, en ocasiones, también devaluación (para incentivar las exportaciones y la sustitución de importaciones) han sido los ingredientes del (...) Consenso de Washington para los países del Tercer Mundo (BUSTELO, 1998, p.171-172).

⁸ Há ampla literatura que trata das condicionalidades impostas pelos organismos multilaterais. Cito algumas: BACHA, E; MENDOZA, M. **Recessão ou crescimento: o FMI e o Banco Mundial na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986; LICHTENSZTEJN, S.; BAER, M. **Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial: estratégias e políticas do poder financeiro**. São Paulo: Brasiliense, 1987; GADELHA, R. **Globalização, metropolização e políticas neoliberais**. São Paulo: EDUC, 1997; TOMMASI, L.; WARDE, M.; HADDAD, S. (Orgs.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.

⁹ Conjunto de dez recomendações de políticas a serem adotadas pelos países emergentes ou periféricos, quais sejam: disciplina fiscal, prioridades no gasto público, reforma fiscal, liberalização financeira, tipos de câmbio, liberalização comercial, investimento estrangeiro direto, privatização, desregulamentação e direitos de propriedade (WILLIAMSON, 1996).

A despeito de que alguns dos componentes dos programas implementados sob os auspícios daquelas instituições tenham variado ao longo do tempo, ao menos a privatização das empresas e dos serviços públicos norteou, de forma sistemática, tais programas.

Isso posto, percebe-se que a mudança de postura do Estado brasileiro, em relação à gestão dos setores de infra-estrutura, deve-se em muito à imposição externa. Talvez isso explique, ao menos em parte, a forma açodada com que vem sendo feito o processo de reestruturação do setor de infra-estrutura no Brasil¹⁰.

Acrescente-se o fato de que a dinâmica das mudanças nos setores de infra-estrutura no Brasil tem sido bastante diferenciada: enquanto em alguns, como o de telecomunicações, energia elétrica, petróleo e gás natural, o processo de regulação apresenta-se bastante desenvolvido; em outros, como o de saneamento, considerado o mais atrasado, e o de transportes, ainda "engatinham" (PIRES; PICCININI (1999)).

Além disso, é necessário considerar que nos países centrais, o processo de regulação e em especial as agências reguladoras vêm sendo duramente questionados pelo seu fracasso em garantir, tanto a eficiência econômica, quanto a equidade, ou o interesse do consumidor/usuário. O nível desse questionamento pode ser mensurado, entre outros, pelo surgimento de movimentos pela eleição direta dos dirigentes das agências reguladoras. Nesse sentido, o surgimento da Teoria da Captura serve à perfeição para ilustrar as dificuldades porque passam os agentes regulatórios nos países centrais, em especial nos Estados Unidos.

O paradoxo é que, enquanto isso ocorre nos países centrais, os países periféricos são constrangidos, por meio do estrangulamento financeiro e das condicionalidades do Banco Mundial e FMI, a adotarem esses modelos de regulação. O caso do Brasil é paradigmático nesse sentido. Os serviços de utilidade pública, que até então eram gerenciados diretamente pelo Estado, estão sendo transferidos à iniciativa privada, seja por meio de privatizações, seja por meio de concessões. Ocorre que o país vem construindo, às vezes nem isso, um arcabouço regulatório, ancorado nas agências reguladoras, que, como dito, tem se mostrado inadequado, ou insuficiente, para corrigir falhas de mercado, ou de coibir abusos do poder econômico.

O caso do Paraná

Segundo PIREs; PICCININI (1999), o setor de transportes, que tem a presença de diversas concessionárias privadas atuando em vários segmentos, apresenta uma regulação bastante precária, que se estende do nível federal, aos níveis estadual e municipal.

Nesse cenário aconteceram as primeiras concessões de rodovias no Estado do Paraná. Assim, pode-se levantar, à luz da teoria, algumas questões que aparentemente se colocam em relação ao processo de concessão de rodovias no Paraná. A inexistência de agência regulatória específica favorece o processo de captura, ou a legislação baixada é suficiente para o equilíbrio entre a eficiência alocativa e a eficiência produtiva? Os contratos de concessão são menos eficientes que outras formas de regulação? A inexistência de um marco regulatório geral, como no caso das telecomunicações, favoreceu as empresas concessionárias, pelo estabelecimento de contratos imperfeitos, sob o ponto de vista do interesse dos usuários e mesmo do próprio poder público? A inexperiência dos organismos estaduais que tratassem de concessões teria beneficiado de alguma forma, as concessionárias, vez que estas contam, ou poderiam contar, com estruturas jurídico-administrativas capazes de fazer com que seus interesses fossem contemplados nos contratos de concessão?

¹⁰ "Este seminário, decorrente das positivas discussões travadas entre técnicos do governo estadual e membros da missão do Banco Mundial (SIC!), que nos visitaram nos últimos dias de setembro para análise do Programa Estruturante de Reforma e Modernização do Estado, foi preparado em tempo recorde e, creio eu, apesar das muitas dificuldades vivenciadas nesse curto período, vai-se concluindo coroadado de êxito" (CÉSAR, 1997, p. 265).

Para responder a essas questões, a primeira situação que se coloca é que a eficácia do processo regulatório depende, entre outros fatores, da existência de agências independentes. Ora, essa condição não foi satisfeita no Paraná, nem nas demais Unidades da Federação. Segundo esse ponto de vista, *a priori*, pode-se afirmar que o processo de concessões rodoviárias, no Brasil, incluindo o Paraná, não é eficaz.

Para PIRES; PICCININI (1999), a não implementação de agências reguladoras na área de transportes não se mostrou como "[...] um dos principais obstáculos à constituição de um ambiente adequado para estimular os investimentos privados [...]", não contribuindo entretanto, para "[...] criar uma estrutura regulatória indutora da eficiência econômica nesses setores" (p. 235-236).

Acrescente-se a isso a experiência de outros países, como os Estados Unidos, onde o processo regulatório, e em especial as agências reguladoras, vêm sofrendo severas críticas por sua ineficácia em atingir os objetivos de eficiência econômica e da equidade.

No Brasil, no setor de energia elétrica, a criação do órgão regulador, a Agência Nacional de Energia Elétrica, não foi suficiente para impedir o surgimento de problemas de operação do sistema, culminando inclusive, na recente crise de energia vivida pelo país.

Talvez as agências reguladoras sejam insuficientes para enfrentar tais questões. Mas a sua existência pode apontar para soluções alternativas melhores, resguardando, ao menos em parte, o interesse público. Além do mais, a experiência acumulada pela agência com o desempenho de seu trabalho pode resultar na viabilização de mecanismos mais seguros e eficazes de regulação, desde é claro, que seu funcionamento tenha, de fato, como eixo fundamental, o interesse público.

Essa certamente não é uma questão resolvida e somente o tempo e estudos comparativos aprofundados poderão demonstrar se a ausência de agência reguladora, de fato implicou numa regulação ineficaz das concessões rodoviárias no país.

O Programa Paranaense de Concessões

O Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul implementaram seus programas de concessões, introduzindo o conceito de redes (lotes), diferentemente das concessões federais, em que as rodovias eram tratadas de forma isolada. Em relação às licitações, os estados do sul também se diferenciaram do modelo federal e dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Enquanto que em nível federal o critério adotado foi a menor tarifa, os governos paulista e carioca adotaram o sistema de maior pagamento de ônus. O Paraná e o Rio Grande do Sul, por sua vez, optaram pelo critério da maior extensão de trecho a ser mantido. "A principal desvantagem dessas alternativas (dos governos estaduais) é o fato de elas não terem por objeto maior a modicidade das tarifas, para um determinado nível de serviço, apesar de oferecerem vantagens em termos de homogeneização da tarifa por quilômetro" (BNDES, 2000, p. 7).

Talvez pela razão acima, a concessão de rodovias à iniciativa privada no Paraná desencadeou uma série de protestos e questionamentos, em especial, quanto aos valores das tarifas cobradas. Em resposta a tais questionamentos e pressões, "O governador do Estado, Jaime Lerner, em seu primeiro mandato, pressionado pela população, em vésperas de eleições, cedeu às pressões e reduziu as tarifas de pedágio em 50%" (FEDALTO, 1999, p.20).

Esse fato encontra sustentação na Teoria da Captura, segundo a qual, o comportamento dos legisladores é guiado pelo seu desejo de permanecer no ofício. Os movimentos reivindicatórios ocorreram em período eleitoral. Portanto, a necessidade de se manter no poder, pode de fato ter feito com que o Governador, num ato unilateral, reduzisse as tarifas à metade. A atitude do Governo gerou reação imediata por parte das concessionárias, que apelando às cláusulas contratuais econômico-financeiras que não podem ser alteradas sem prévia concordância da concessionária, moveram uma ação judicial, paralisando por um longo período os investimentos, também previstos em contrato, em melhorias nas rodovias concedidas.

Contrato de concessão

Para efeito desse estudo, buscou-se analisar um dos contratos de concessão assinado pelo Governo do Estado do Paraná e uma concessionária. Destaque-se que os demais contratos assinados seguem os mesmos princípios gerais contidos no Edital de Concorrência Pública Internacional nº 004/96.

Assim,

“O ESTADO DO PARANÁ, [...], decidiu, atendendo ao interesse público e mediante licitação, outorgar concessão de obra pública¹¹, pelo prazo de 24 (vinte e quatro anos), para a recuperação, o melhoramento, a manutenção, a conservação, a operação e a exploração do LOTE¹² [...] do PROGRAMA DE CONCESSÃO DE RODOVIAS NO ESTADO DO PARANÁ, composto pelas rodovias e trechos rodoviários de acesso, descrito no anexo III, do Edital de Concorrência Internacional 004/96 – DER, mediante cobrança de pedágio (PARANÁ, 1997, p. 3).

Em relação ao regime jurídico do contrato, parece ser esse o *locus* onde se apresenta o caráter antitético das concessões. Vejamos: ao passo em que o contrato dá poderes ao Estado para “alterá-lo unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público”, na cláusula seguinte parece retirar esses poderes: “As cláusulas econômico-financeiras deste **CONTRATO** não podem ser alteradas sem prévia concordância da **CONCESSIONÁRIA**” (PARANÁ, 1997, p.6).

A importância dessas cláusulas econômico-financeiras é reiterada mais adiante no contrato:

O equilíbrio econômico e financeiro deste **CONTRATO** constitui condição fundamental do regime jurídico da concessão. [...] É pressuposto básico da equação econômica e financeira que presidirá as relações entre as partes, o permanente equilíbrio entre os encargos da **CONCESSIONÁRIA** e as receitas da concessão. [...] As **TARIFAS DE PEDÁGIO** serão preservadas pelas regras de reajuste e de revisão previstas neste **CONTRATO**, com a finalidade de que seja assegurada, em caráter permanente, a manutenção de seu inicial equilíbrio econômico e financeiro (PARANÁ, 1997, p.10).

Ora, foi justamente nessas cláusulas que as concessionárias se apegaram para mover ação na justiça contra o Estado do Paraná, quando o Governador reduziu unilateralmente as tarifas de pedágio.

Há que ser ressaltado que a cláusula referente ao equilíbrio econômico-financeiro da concessionária não é uma liberalidade do Governo do Paraná. A preocupação com tal equilíbrio constitui “[...] a razão de ter-se construído toda a teoria do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, cujo objetivo é garantir que o concessionário, durante toda a execução do contrato, tenha assegurado a percepção de remuneração que lhe permita manter a relação custo-benefício estabelecida no momento da celebração do contrato” (DI PIETRO, 1997, p.36).

Outro aspecto relevante do contrato, que ilustra o quão complexo é esse caráter antitético, diz respeito aos riscos inerentes à concessão, que são de integral responsabilidade da concessionária, “[...] inclusive em decorrência da transferência de trânsito para outras rodovias ou trechos rodoviários de acesso, exceto nos casos em que o contrário dele resulte”. Isto é “[...] ressalvados os casos em que a redução de trânsito resulte em ato unilateral do Contratante ou do

¹¹ Concessão de Obra Pública: delegação contratual de lote e respectivos trechos rodoviários de acesso (PARANÁ, 1997, p.3).

¹² Lote: o conjunto formado pelas rodovias principais e respectivos trechos rodoviários de acesso (PARANÁ, 1997, p.4).

Poder Concedente com impacto no equilíbrio econômico-financeiro deste contrato” (PARANÁ, 1997, p. 9).

Parece, pelo exposto, que novamente o poder público fica com as mãos amarradas. Como é sabida, a decisão de locação e construção de rodovias, ao menos no Brasil, é de responsabilidade do Poder Público, que é também o poder concedente. Assim, a cláusula do equilíbrio econômico-financeiro suprime indiretamente os efeitos da cláusula que dispõe sobre os riscos da concessionária. Entretanto, há que se observar que essa cláusula, além de servir de escudo protetor para as concessionárias, age como elemento de atração à entrada no negócio de concessão, por garantir as regras iniciais de lucratividade.

Outro item importante dos contratos de concessão diz respeito à qualidade, ou a adequação dos serviços prestados pelas concessionárias. Por definição contratual, “Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, conforto, segurança, fluidez do tráfego, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”. Um parâmetro de mensuração da adequação dos serviços prestados é definido em contrato, ao estabelecer que “[...] as rodovias principais que compõem o **LOTE** poderão operar no máximo 200 (duzentas) horas por ano com nível de serviço inferior ao ‘D’, conforme definido no *Highway Capacity Manual*”. Outro indicativo dessa questão é a cláusula que estabelece a obrigatoriedade de apresentação, no prazo máximo de três anos após a assinatura do contrato, de sistema de gestão de qualidade das obras e dos serviços concessionados, fundamentados nos parâmetros da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT e da *International Standards Organizations* (PARANÁ, 1997, p. 12).

Em relação às tarifas de pedágio, elas foram previamente fixadas, havendo previsão de reajuste anual de acordo com uma fórmula também previamente definida, não sendo levados em consideração possíveis ganhos de produtividade. Além disso, “O cálculo do reajuste do valor das **TARIFAS DE PEDÁGIO** será feito pela **CONCESSIONÁRIA** e previamente submetido à fiscalização do DER para verificação da sua correção [...]” (PARANÁ, 1997, p. 18).

Esta cláusula parece ir de encontro aos interesses dos usuários por deixar de aplicar “[...] critérios tarifários que incentivem a eficiência produtiva e permitam a apropriação, pelos consumidores, de parte dos ganhos de produtividade [...]” (PIRES; PICCININI, 1999, p. 256).

Além disso, destaca-se que o cálculo do reajuste anual de tarifa é feito pela concessionária, a partir de seus próprios dados. As planilhas de custo de tarifas de pedágio são elaboradas pelas empresas concessionárias do serviço, dificultando a verificação da veracidade dos dados apresentados. Esse é um exemplo típico de seleção adversa apontada por PIRES; PICCININI (1999), onde o agente regulador, nesse caso o próprio Governo do Estado, não tem o mesmo nível de informação da firma regulada, tornando impossível avaliar a eficiência da empresa contratada, a adequabilidade tecnológica empregada, o comportamento da demanda e muitos outros. Nesse aspecto há ainda outro grande problema que pode ferir o interesse público: a possibilidade de manipulação de informações por parte da empresa regulada, gerando possibilidades de obtenção de vantagem no período de revisão contratual.

Segundo PIRES; PICCININI (1999), esta é uma das principais dificuldades com que se defronta a tarefa regulatória, decorrente da assimetria de informações pró-produtor. Assimetria essa devida ao comportamento das firmas, que além de ser difícil e complexa, é de custosa monitoração. Isto caracteriza as dimensões exógena e endógena da assimetria de informações correspondentes, respectivamente, à seleção adversa e ao perigo moral. A primeira deve-se ao fato de que o agente regulador não possui o mesmo nível de informações da concessionária sobre fatores exógenos que afetam a eficiência da firma, como parâmetros tecnológicos, comportamento da demanda etc. Quanto ao segundo – perigo moral – refere-se a algumas variáveis endógenas, como custos, medidas administrativas etc., que são de conhecimento somente da concessionária. “In addition to generating delay in regulatory proceedings, agents can strategically manipulate the regulatory process in other ways. An important avenue for regulated firms is to control the flow of information to the regulators” (VISCUSI, 1992, p.322).

Há ainda que se fazer referência à obrigatoriedade de contratação de uma série de seguros, por parte da concessionária, com o objetivo “[...] de garantir uma efetiva cobertura dos riscos inerentes à execução das atividades pertinentes à concessão [...]” (PARANÁ, 1997, p. 28).

Outra cláusula que merece destaque é a que obriga a manutenção de serviço de assistência permanente ao usuário, por ser um serviço até então inexistente nas rodovias paranaenses. Segundo o BNDES (2000), na discussão da redução das tarifas, tem-se discutido a retirada desse serviço, ainda que pese ele ser considerado como um grande avanço em relação ao processo anterior, dada sua necessidade e importância para o usuário. Considerando que ele já foi incorporado no cotidiano dos usuários, não deveria ser suprimido.

CONCLUSÕES

A conformação de um novo arcabouço institucional do Estado brasileiro, do qual faz parte, entre outros, o processo de concessão de rodovias, teve forte componente de imposição por parte dos países centrais canalizadas por instituições como o FMI e o Banco Mundial que, como visto, estabeleceram as balizas pelas quais o governo brasileiro deveria seguir. Note-se, que tais balizas foram impostas, formal ou informalmente à praticamente todos os países periféricos¹³.

Isso parece explicar a forma apressada como se deu esse processo, evidenciado pelo pronunciamento de CÉSAR (1997). Forma essa que contrasta com o fato de que a criação, no país, de ambiente regulatório minimamente adequado, demanda lento processo de aprendizagem. Como se beneficiar desse processo de aprendizagem estando atrelado a contratos com vigência de 24 anos ou mais? Ora, isso é tempo demais para que se possa sentir os efeitos positivos ou negativos dessas concessões de rodovias.

A ausência de agência reguladora revela-se como um dos pontos mais vulneráveis do processo de concessão de rodovias, a despeito das vulnerabilidades desses órgãos à ação de captura por parte das empresas concessionárias.

A redução unilateral das tarifas de pedágio por parte do Governador do Estado por sua vez parece corroborar com uma das assertivas de Stigler e Peltzman (citados por VISCUSI, 1992), de que o comportamento dos empresários é orientado no sentido de maximizar os lucros, enquanto que o dos legisladores é pautado com vistas a maximizar o apoio político.

Outros fatos decorrentes de as concessões terem acontecido antes de se ter o marco regulatório completamente definido é sua dependência às cláusulas contratuais que fragilizam e põem à mostra o caráter antitético do processo regulatório, onde os interesses públicos se chocam com os interesses de lucro de empresário das concessionárias¹⁴.

Ainda, decorrente do critério de estabelecimento de tarifas, parece que um dos objetivos das concessões, o da modicidade tarifária, não foi atingido pois “[...] pesquisa realizada pelo DNER indica que 65% dos usuários consideram o preço do pedágio alto” (BNDES, 2000, p. 17).

Finalmente, se é possível constatar a melhoria de qualidade das rodovias concedidas, não é possível avaliar a relação custo-benefício desse processo, vez que foge do escopo deste estudo. Pode-se, entretanto, afirmar que pelos dados levantados e discutidos, há fortes indícios de que a hipótese da captura, em face de ausência de ambiente regulatório, venha a se confirmar. O que não foi possível avaliar é se a presença da agência reguladora modificaria, de forma significativa, o risco de captura. Essa é uma questão que somente o tempo e estudos aprofundados e comparativos

¹³ Há que se ressaltar que, no caso brasileiro e em muitos outros países, as autoridades comungam desses mesmos princípios. O que se procurou ressaltar é que se assim não fosse, as imposições se fariam notar por meio das ditas condicionalidades, ou talvez por meio de apoio a golpes de Estado, como no recente caso venezuelano, amplamente divulgado pela imprensa.

¹⁴ Ressalve-se o esforço da equipe técnica do DER em estruturar, a despeito de não terem parâmetros comparativos, um programa adequado de concessões de rodovias no Paraná. Esforço esse percebido por meio de entrevista com técnicos do DER, responsáveis pela elaboração do Programa de Concessões de Rodovias do Paraná.

com experiências internacionais e de outros setores como o de telecomunicações e energia elétrica, poderão responder.

REFERÊNCIAS

- BRASIL, PRESIDENTE. **Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ª Legislatura**. Brasília: Presidência da República do Brasil, 2000.
- BRASIL. Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos.
- BNDES. **As Concessões Rodoviárias**. Brasília: BNDES, 2000.
- BUSTELO, P. **Teorías contemporáneas del desarrollo económico**. Madrid: Editorial Síntesis, 1998.
- DI PIETRO, M. S. Z. Aspectos legais da concessão de serviços públicos. In: **Concessões de serviços públicos e regulamentação**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1999. p. 33-48.
- FEDALTO, S.R. **O processo de concessão da malha rodoviária paranaense**. Curitiba: UFPR, 1999. Trabalho de graduação (Disciplina Microeconomia) - Curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná.
- FRISCHTAK, C. R. O novo papel do Estado – Políticas regulatórias e reforma regulatória em países em processo de industrialização. In: **Concessões de serviços públicos e regulamentação**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1999. p. 5-19.
- PARANÁ. Governo do Estado. **Programas de Concessão de Rodovias no Estado do Paraná: Concorrência Pública Internacional nº 004/96**. SETR: 1997.
- PARANÁ. Lei complementar nº 76 de 21 de dezembro de 1995. Dispõe sobre concessões e permissões de serviços públicos.
- PIRES, J.C.; PICCININI, M.S. A regulação dos setores de infra-estrutura no Brasil. In: **A economia brasileira nos anos 90**. BNDES, 1999. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/publica/ocde.htm>> Acesso em: out/01.
- SOARES, M.C.C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, L.; WARDE, M.; HADDAD, S.(org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996. p.15-38.
- WILLIANSON, I.G. Lowest common denominator or neoliberal manifesto the polemics of the Washington consensus. In: AUTY, R. M. Y TOYE, J. **Challenging the orthodoxies**. London: MacMillan, 1996.
- VISCUSI, W.; VERNON, J; HARRINGTON, J. **Economics of regulation and antitrust**. 2 ed. Cambridge, Mass.: Heath and Company, 1992.