

PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA E EFICIÊNCIA: UM ESTUDO DE CASO DA RODOVIA MG-050

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AND EFFICIENCY: A CASE STUDY OF THE MG-050 HIGHWAY

Giovani Clark*

Leonardo Nunes de Souza**

RESUMO

Esta pesquisa se propõe a estudar o argumento comum de que o setor privado seria mais eficiente na prestação de serviços do que o setor público, uma das premissas básicas que justificariam o emprego crescente do instrumento das parcerias público-privadas (PPP) na administração pública brasileira. Na primeira parte, é resgatado o histórico que conduziu à reforma do aparelho de Estado, ensejando essa nova relação entre o setor público e o privado. A seguir, discute-se o nível de eficiência da prestação de serviço no estudo de caso da PPP da rodovia MG-050, por meio da análise de custos aos usuários que trafegam pela via.

Palavras-chave: Concessão; Parceria Público-Privada; Rodovia; Eficiência; Custos.

ABSTRACT

This research examines the common argument that the private initiative would be more efficient in providing services than the public sector, which is one of the premises that justify the growing use of the instrument of public-private partnerships (PPP) in Brazilian public administration. In the first part of the article, is reported the path that led to the reform of the state structure, allowing a new relationship between public and private sector. Next, it is discussed the efficiency level of service in the

* Doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais nos cursos de Graduação e Pós-graduação e da Faculdade de Direito da UFMG. Correspondência para/Correspondence to: Av. Dom José Gaspar, 500, Coarção Eucarístico, Belo Horizonte/MG, CEP: 30535-901, e-mail: giovaniclark@gmail.com. Telefone: (31)9619-1820.

** Mestrando em Teoria do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Governo do Estado de Minas Gerais. Correspondência para/Correspondence to: Av. Amazonas, 718, apto. 1.003, Centro, Belo Horizonte/MG, CEP: 30180-001, e-mail: lnsengcomp@gmail.com. Telefone: (31)9214-5865.

case study of the MG-050 highway PPP, through the costs analysis to drivers that use this infrastructure.

Keywords: Concession; Public Private Partnerships; Highway; Efficiency; Costs.

INTRODUÇÃO

Diante do avanço global do ideário liberal regulador, o Estado brasileiro optou pela concessão à iniciativa privada da gestão de parte significativa da infraestrutura rodoviária nacional em meados dos anos 1990. Na década seguinte, exacerbando o modelo de concessões, que permite a cessão apenas de infraestruturas passíveis de serem exploradas com lucro, passa-se a adotar também o instituto das parcerias público-privadas (PPP). Esse mecanismo possibilita a exploração por particulares mesmo daquelas rodovias cujo financiamento exclusivo por meio da tarifa cobrada dos usuários é tido como inviável. Assim, para tornar a concessão atrativa sob a ótica privada, o Estado passa a garantir a lucratividade do empreendimento por meio do pagamento de contraprestação pecuniária periódica.

Atualmente, existem no país cinco parcerias público-privadas na área rodoviária. A primeira compreende o trecho de 371,4 km da rodovia estadual MG-050, licitada no ano de 2006. Naquele mesmo ano, o governo pernambucano licitou sob essa modalidade a Rota dos Coqueiros, trecho de 6,5 km de extensão. As outras três parcerias encontram-se atualmente em fase de licitação pelos seus respectivos governos estaduais: a Rodovia dos Tamoios em São Paulo; o Rodoanel Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte em Minas Gerais; e a rodovia PR-323 no Paraná.

A Lei das Parcerias Público-Privadas completa 11 anos de vigência neste ano, desde sua regulamentação pela Lei n. 11.079 de 2004. Por meio desse instituto, o antigo modelo de concessões de serviços públicos, anteriormente disciplinado pela Lei n. 8.987/95, passa a ter outras especificidades como o compartilhamento de riscos, a possibilidade de utilização do juízo arbitral (posteriormente estendido às concessões comuns) e a criação de garantia pública aos contratos. Cada um desses itens suscita um grande número de controvérsias e tem sido objeto de vários estudos. Portanto, diante desse marco temporal e da publicação dos primeiros resultados práticos da utilização desse instituto no país, é oportuna a análise crítica desse tipo de política, sobretudo a investigação de suas vantagens mais aludidas.

CONJUNTURA DA REFORMA DO APARELHO DE ESTADO

Ao longo da década de 1970 no Brasil, evidenciou-se a contínua redução dos recursos atrelados ao Fundo Rodoviário Nacional (FRN), responsável pelo

financiamento da infraestrutura de transporte rodoviário nacional, e a dependência cada vez maior do setor em relação ao orçamento fiscal da União. Posteriormente, o período econômico de recessão da década de 1980 resultou na disponibilização cada vez menor de investimentos ao setor.

A democracia possibilitou que os trabalhadores e as classes médias canalizassem suas demandas por serviços sociais, modificando o Estado democrático liberal, que se transforma gradualmente em Estado democrático social, depois do período da Segunda Guerra Mundial. Em termos comparativos, no Estado liberal do século 19, a carga tributária era de aproximadamente 5% do PIB, enquanto no Estado democrático social do final do século 20, esse indicador girava em torno de 40% nos países capitalistas centrais. Houve um aumento do salário médio nesse novo modelo de Estado, tanto pela edição de leis trabalhistas, quanto pela ampliação dos serviços sociais ofertados pelos governos adeptos desse sistema. O Estado social que passa a ser predominante nos países desenvolvidos tem como objetivos a segurança, a liberdade, o bem-estar econômico e a justiça social¹.

Entretanto, os dois choques do petróleo enfrentados pela economia global ao longo da década de 1970 resultaram em menor crescimento das economias dos países capitalistas centrais, notadamente Estados Unidos e Inglaterra, bem como na redução da taxa de lucro das empresas. Com a sinalização de menores ganhos do setor privado e de redução do crescimento nos anos seguintes, as conquistas trabalhistas das décadas anteriores, como maior poder dos sindicatos e aumento do salário médio dos trabalhadores acima do aumento de produtividade, passaram a ser vistas como empecilho à manutenção dos bons indicadores econômicos do período anterior.

A ocorrência dessas mudanças no panorama global na década de 1970 sugere algum esgarçamento do modelo de Estado então vigente. Como reação ao problema, no campo ideológico, concomitantemente, emerge nos países desenvolvidos a corrente doutrinária conhecida por neoliberalismo regulador. Os interesses desse grupo, encorajados pelas dificuldades enfrentadas pelos países de economia planificada em um mundo polarizado entre capitalismo e socialismo, passam paulatinamente a ocupar maiores espaços nas agendas política e econômica das duas décadas seguintes, objetivando alterar a natureza do Estado como instituição constitucional-legal, por meio de reformas orientadas para o mercado e redução do escopo de atuação do Estado².

¹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, estado social e reforma gerencial. *Revista administração de empresas*, São Paulo, v. 50, n. 1, Mar. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75902010000100009&script=sci_arttext>. Acesso em: 24 maio 2014.

² LOSURDO, Domenico. *Contra-história do liberalismo*. São Paulo: Ideias & Letras, 2006.

Essa fase de avanço da ideologia liberal reguladora – após várias décadas de consolidação do Estado social ao redor do mundo – caracterizada, dentre outros aspectos, pela retirada do papel estatal de agente direto na economia, mediante a produção de bens e serviços, passando a assumir função meramente regulatória, ficou conhecida como “neoliberalismo regulador”, em alusão à retomada de atribuições menores do Poder Público, característica dos Estados liberais do século 19 e princípio do 20.

Durante esse período de avanços das ideias neoliberais, na segunda metade dos anos 1980, acontece na Inglaterra a chamada reforma gerencial do Estado, responsável por pender o Estado do paradigma burocrático ao gerencial. Essas mudanças receberam influências das estratégias de gestão das empresas privadas que objetivavam, no campo individual, tornar os administradores públicos mais autônomos e responsáveis por suas ações e, no campo institucional, descentralizar a prestação de serviços sociais por meio de agências executoras³.

Concernente à reforma da administração pública, o neoliberalismo regulador conduz ao conjunto de medidas conhecidas como *New Public Management* (NPM), expressando formalmente a preocupação com a eficiência gerencial na provisão de serviços à população⁴. Nesse prisma, foram desafios impostos pelo novo modelo (1) tornar os gestores responsáveis pelos resultados, em vez de simplesmente seguir regulamentos rígidos; (2) incentivar os servidores que apresentem bons resultados e punir os que apresentam maus; (3) efetuar a privatização dos serviços estatais por intermédio de agências executivas e reguladoras; e (4) transferir a oferta dos serviços sociais para organizações sociais que recebem recursos do Estado e são controladas por meio de contrato de gestão. A ideia envolvida nesse processo era a de o poder público transferir a oferta dos direitos sociais a provedores privados, que, idealmente, poderiam oferecer o mesmo resultado, com menos recursos.

É indissociável a análise da reforma do aparelho de Estado do fenômeno da globalização. Esse advento operou transformações organizacionais em escala mundial. O processo desencadeou mudanças estruturais na economia global como o avanço tecnológico, a mundialização dos mercados, a divisão internacional do trabalho e a expansão das grandes corporações pelos diversos países. Esse “choque de capitalismo” suscitou discussões no corpo político e no seio das classes dominantes acerca da redefinição do papel e do tamanho que deveria ter

³ HOOD, Christopher. A public management for all seasons? *Public Administration*, v. 69, n. 1, 1991, p. 3-19.

⁴ ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 2005, p. 173-200.

o Estado⁵. Sob o subterfúgio de resolução de problemas estruturais, como déficit público e inflação, e ainda inserção do Brasil no capitalismo moderno de forma eficiente e competitiva, seria necessária uma formatação de Estado que exercesse a menor interferência possível na economia, já que este “é inerentemente ineficaz, parasitário e predador, por isso a única reforma possível e legítima consiste em reduzir o Estado ao mínimo necessário, ao funcionamento do mercado”⁶.

Entretanto, a par de uma análise contextualizada com o avanço de ideias políticas e econômicas liberalizantes em âmbito mundial do período, deduz-se que, na realidade, a redução do Estado na vida socioeconômica se faz para dilatar os lucros do setor privado, via redução do custo trabalho e de escopo de atividades, e não propriamente por sua suposta crise. O aumento dos lucros é viável em razão do fim do socialismo real, a evolução tecnológica e a mundialização da divisão internacional da produção e trabalho.

Assim, o governo brasileiro ao longo da década de 1990 empreende uma luta ideológica que apresenta os direitos sociais como privilégios e entraves ao desenvolvimento econômico (o denominado “custo Brasil”), promovendo a modificação do papel do Estado nessa esfera, a flexibilização da legislação do trabalho, a diminuição das despesas sociais, a privatização das empresas estatais, a abertura do mercado aos investimentos transnacionais, entre outras medidas.

Sobre as privatizações das empresas estatais, há que se destacar a insofismável contradição na concessão de vultosos financiamentos ofertados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para a alienação do controle acionário dessas empresas, algo incongruente com o discurso de que a finalidade das vendas seriam carrear recursos aos cofres de um Estado que se declarava insolvente⁷.

A respeito da diminuição dos custos do trabalho pela chamada “flexibilização”, convém ainda consignar que:

A filosofia do toyotismo (modelo de produção enxuta) prega que não mais o mercado deve se adaptar ao ritmo de produção, mas o contrário. Com o intuito de reduzir o máximo de custos, as empresas abandonam a estrutura vertical do taylorismo/fordismo (...) e se horizontalizou. Atividades consideradas não essenciais passaram a ser terceirizadas (...), ou seja, delegadas a outras empresas especializadas que oferecem o mesmo serviço a preços menores. Ainda o ritmo da produção passa a

⁵ BRUM, Argemiro J. *Desenvolvimento econômico brasileiro*. Petrópolis: Vozes, 2002.

⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa. *A reinvenção solidária e participativa do Estado*. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 1998, p. 10.

⁷ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *“Custos dos direitos” e reforma do estado*. Porto Alegre: Fabris, 2008.

ser o do mercado e se flexibiliza. O toyotismo opera com a ideia de estoque mínimo e, no período de baixa demanda do mercado, a produção diminui, da mesma forma que aumenta na alta demanda, de modo a oscilar constantemente. Dessa forma, um sistema jurídico que consagra uma inserção estável dos trabalhadores no sistema produtivo passa a ser visto com um entrave e, assim, surge a doutrina da flexibilização do Direito do Trabalho⁸.

Inevitável é o reconhecimento da instituição de parcerias público-privadas como desdobramento do movimento de reforma do Estado burocrático, em mudança para o modelo gerencial em meados da década de 1990. No Brasil, esse movimento se consubstanciou no Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (1995) que delineou novas diretrizes para atuação do Estado brasileiro e pela Lei n. 9.491 de 1997 que instituiu o Programa Nacional de Desestatização.

Um dos mentores intelectuais dessas mudanças, o então ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, assim propugnou a respeito do tema:

No outro extremo, no setor de bens e serviços para o mercado, a produção deverá ser em princípio realizada pelo setor privado. Daí o programa de privatização em curso. Pressupõe-se que as empresas serão mais eficientes se controladas pelo mercado e administradas privadamente. Daí deriva o princípio da subsidiariedade: só deve ser estatal a atividade que não puder ser controlada pelo mercado⁹.

330

Então, o que não poderia ser controlado pelo mercado? Na visão do ex-ministro apenas atividades de um chamado núcleo estratégico¹⁰ e as atividades exclusivas de Estado como polícia, regulamentação, fiscalização, fomento e seguridade social básica.

Os monopólios naturais, apesar de não poderem ser controlados pelo mercado em virtude do que economicamente se denomina “falha de mercado”¹¹, deveriam ser privatizados (por óbvio, em razão do supracitado pressuposto natural do ex-ministro), mas acompanhado de um “processo criterioso de regulação de preços e qualidade dos serviços”¹².

⁸ DORNELES, Leandro do Amaral D. de. *A transformação do direito do trabalho: da lógica da preservação à lógica da flexibilidade*. São Paulo: LTr, 2002, p. 95-103.

⁹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*. v. 47, n. 1, 1996, p. 10.

¹⁰ O núcleo estratégico correspondente às atividades legislativas, judiciárias e de cúpula do executivo.

¹¹ Agir pelo interesse individual conduz muitas vezes ao interesse geral, mas nem sempre é assim. Krugman e Wells (*Economic*. New York: Worth Publishers, 2009) notam que “a mão invisível não é sempre nossa aliada”. Uma falha de mercado é uma situação na qual o mercado não consegue a alocação ótima dos recursos econômicos dos bens e serviços.

¹² BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*. v. 47, n. 1, 1996.

Na visão da ideologia neoliberal reguladora, o parâmetro de um bom Estado seria aquele que menos atrapalhasse a economia do país e que se afastasse das questões “naturais” de mercado. A própria terminologia “intervenção” denota bem a ideologia que a cunhou, pois tem como pressuposto a existência de uma cisão entre Estado e sociedade civil¹³.

Por trás do véu de uma questão aparentemente técnica, entretanto, é importante destacar as implicações sociais, econômicas e políticas das chamadas leis naturais de mercado:

As ‘leis naturais’, portanto, foram concebidas para o favorecimento do capital, impedindo, teoricamente, qualquer atuação estatal no campo econômico, promovendo, pela “natural” concorrência, a sobrevivência do mais forte e eficiente, com a eliminação do mais fraco e ineficiente, inclusive, relativamente à relação capital-trabalho, regulada, por sua vez, pela ‘lei natural’ da oferta e da procura, o que permitia todos os tipos de abusos e excessos¹⁴.

Sobre esse mesmo aspecto, também é oportuno advertir que:

A sociedade civil não se resume ao mercado; há princípios (jurídicos) que não a lógica econômica e que também compõem a denominada ‘ordem jurídica do mercado’. (...) Uma lei considerada lícita, a compra e venda de bebês, não há de ser acolhida pela ordem jurídica, ainda que eficiente do ponto de vista econômico¹⁵.

Apesar de preconizar a não participação direta do Estado na nova ordem liberal e globalizada, o próprio Bresser-Pereira¹⁶ admite, no entanto, que o investimento estatal, especialmente em infraestrutura, permanece importante para garantir competitividade ao país em cenário internacional:

Seu novo papel é o de facilitar para que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva. A regulação e a intervenção continuam necessárias, na educação, na saúde, na cultura, no desenvolvimento tecnológico, nos investimentos em infra-estrutura – uma intervenção que não apenas compense os desequilíbrios distributivos provocados pelo mercado globalizado, mas principalmente que capacite os agentes econômicos a competir a nível mundial¹⁷.

¹³ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

¹⁴ SOUZA, Washington Peluso Albino de; CLARK, Giovani. *Direito econômico e ação estatal na pós-modernidade*. São Paulo: LTr, 2011, p. 52.

¹⁵ FORGIONI, Paula A. Análise econômica do direito: paranoia ou mistificação? *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*. São Paulo, v. 44, n. 139, jul./set., 2005, p. 255.

¹⁶ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*. v. 47, n. 1, 1996.

¹⁷ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*. v. 47, n. 1, 1996, p. 1.

Entretanto, uma década mais tarde, em uma leitura ainda mais neoliberal, ocorre a intensificação do novo paradigma e acentuam-se as características de alijamento do Estado da sociedade. A visão do então ministro, segundo a qual não deveriam ser do Estado as atividades que puderem ser controladas pelo mercado, é exacerbada, levando para o setor privado inclusive atividades que, a princípio, não seriam lucrativas. Isso ocorre porque “como uma PPP não é autossustentável, as taxas de retorno não serão atrativas para o empresário privado e o Estado deverá cobrir a diferença até torná-las competitivas com outras atividades”¹⁸.

Sobre esse ponto, insta destacar uma incontornável contradição ideológica presente nessa controversa relação:

Bem se vê, aqui, que o Estado, com sua presumida inépcia, praticamente assume a condição de garante de quem tem em seu prol a presunção de maior aptidão, numa curiosa atribuição ao que tem, em tese, a maior deficiência para proteção do que se presume mais pujante no desenvolvimento do mister¹⁹.

O Estado democrático de direito, inicialmente sob o formato regulador, passa agora a ser o Estado garantidor. Isso significa dizer que ao Estado não caberia nem mesmo a regulação, mas apenas incentivar o mercado e orientar comportamentos. Nesse novo papel, o Estado se abstém da prestação de serviços essenciais ao cidadão para ser fiador da prestação de serviços de interesse geral por parte de entidades privadas. Dessa forma, “transforma-se em mercado lucrativo, com lucro garantido pelo Estado garantidor, os serviços públicos antes prestados pelo Estado social”²⁰. As parcerias público-privadas são exímio exemplo dessa nova relação do Estado com o capital privado.

Insta ressaltar que a criação do instituto dos contratos de PPP no Brasil é consequência do movimento de reforma do Estado nos anos 1990, derivado de argumentos políticos e econômicos em torno da necessidade de se reduzir o seu tamanho para torná-lo mais barato²¹. Essa ideologia ensejou a consolidação de uma visão reivindicadora de que o Estado atenda apenas aqueles que contribuam com os tributos que arrecada, sendo os demais verdadeiros parasitas sociais das forças vivas que propulsionam a nação²². Nesse cenário, ganhou força a concepção

¹⁸ BORGES, Luis Pereira Xavier. Parceria Público-Privada (PPP): riscos e mitigações estruturadas de investimentos em infraestrutura. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo*. São Paulo, n. 61/62, jan./dez. 2005, p. 41.

¹⁹ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. “*Custos dos direitos*” e reforma do estado. Porto Alegre: Fabris, 2008, p. 135.

²⁰ AVELÁS NUNES, Antônio José. As duas últimas máscaras do Estado Capitalista. *Revista Pensar*, v. 16, n. 2, 2011. p. 409-276.

²¹ FERRAZ, Sérgio. Projetos de PPP: aspectos constitucionais. *Plures. Parcerias Público-Privadas – um enfoque multidisciplinar*. São Paulo: RT, 2005.

²² ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

de contratualizar ao máximo a prestação de serviços públicos, de modo que a todo serviço ofertado fosse devido uma contraprestação pecuniária equivalente²³.

O fundamento economicista subjacente à contratualização reverbera ideias da análise econômica do Direito concernente aos “bens públicos”²⁴ como falhas de mercado, assim compreendidas:

Os bens públicos dão lugar à atuação dos *free riders*, considerados ineficientes porque se utilizam dos esforços e recursos de outros, sem incorrer, eles próprios, em gastos e custos, desestimulando a boa atuação e o nível eficiente de investimentos²⁵.

Curioso é perceber que na panaceia idiossincrática do discurso liberal regulador não fica claro perceber se a alegada robustez e eficiência do instituto de parcerias público-privadas advêm da execução de obras e serviços a cargo da iniciativa privada ou se, diferentemente, provêm da contratualização do serviço público ou se, até mesmo, de ambas.

A contratualização no provimento de infraestrutura rodoviária – e o conseqüente pedagiamento das estradas – realmente pode proporcionar eficiências na alocação de recursos, como o fato de os contribuintes para a sua manutenção serem aqueles que de fato a utilizam, diferentemente de quando essa tarefa é dada ao orçamento público, que onera, indistintamente, usuários e não usuários. Pode-se citar também como exemplo o fato de que, quanto mais pessoas se utilizam de uma rodovia, o sistema de cobrança por pedágio permite, de modo quase instantâneo, maior arrecadação para compensar o maior desgaste provocado pela utilização mais intensa da estrutura, compensação esta que pelo procedimento orçamentário de financiamento poderia ser mais demorado e sequer garantido.

Entretanto, sobre a utilização de pedágios, em que pese ser um método mais eficiente na alocação de recursos para financiamento de infraestrutura rodoviária, ainda é devido um melhor debate sobre a pertinência da utilização do instrumento do ponto de vista da relação jurídica que ampara o uso das rodovias pelo usuário. Seria a possibilidade de trafegar por uma via um direito ou uma mera relação comercial?

O principal discurso em torno da contratualização é que todo serviço público tem um custo, que será custeado de alguma forma, pelos usuários ou pelos contribuintes. Em ambas as situações, se o montante correspondente ao custo

²³ OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Estado contratual, direito ao desenvolvimento e Parceria Público-Privada. *Plures. Parcerias Público-Privadas: um enfoque multidisciplinar*. São Paulo: RT, 2005.

²⁴ Bens cuja utilização não se tenha como excluir qualquer indivíduo.

²⁵ FORGIONI, 2005, p. 246.

do serviço não for integralmente coberto pelos beneficiários diretos, a população inteira terá de subsidiá-lo²⁶.

A inexistência de serviço público sem custo, apesar de ser um pressuposto correto, serve de fundamentação para a mercantilização generalizada das necessidades, que converteria qualquer tipo de bem ou serviço em “uma prestação de utilidade a que corresponda uma prestação pecuniária”²⁷. Esse ponto de vista embasa questionamentos sobre a própria universalidade do serviço público, uma vez que sua prestação estaria condicionada à capacidade de pagamento por parte do usuário, tendo em vista que “a liberdade de recusar a celebração de um contrato constitui, por assim dizer, o núcleo da liberdade de contratar”²⁸. Essa interpretação sugere que “os neoliberais, na construção do Estado mínimo, refutam a cidadania plena e coletiva para todos os segmentos nos âmbitos sociais”²⁹. Há de se ressaltar, contudo, que a redução da relação do Estado com seus cidadãos a uma contrapartida pelos tributos pagos, algo semelhante à participação nos lucros de uma empresa, tem como contraditor irrefutável o fato de que à autoridade do Estado todos se submetem indiferentemente de serem ou não contribuintes³⁰.

A favor da cobrança de tarifas nas rodovias, pode-se argumentar, entretanto, que a utilização de vias pavimentadas por meio de veículos automotores, independentemente da existência de pedágios, nunca constituiu direito universal, visto que a própria aquisição de um automóvel é restrita àqueles que disponham de numerário suficiente para esse desiderato. Contudo, considerando que a utilização das rodovias tenha a natureza de um direito, pode-se argumentar que a própria efetivação desse direito estaria comprometida pelas péssimas condições de pavimentação e segurança das vias, diante da insuficiência de recursos orçamentários para o contínuo aumento de tráfego ao longo dos anos e da necessidade de valores crescentes para a manutenção e a adequação de capacidade de fluxo.

Ainda que admitindo a legitimidade da cobrança de pedágio, é evidente, entretanto, que a possível eficiência trazida pelo mecanismo à gestão rodoviária é fruto da arquitetura de financiamento elaborada ao setor, e não necessariamente

²⁶ DALLARI, Adilson Abreu. Tarifa remuneratória de serviços concedidos. *Plures. Serviços públicos e Direito Tributário*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

²⁷ CASTRO, Marcus Faro de. Direito e economia: contribuições para o desenvolvimento da doutrina dos direitos sociais, econômicos e culturais. *Plures. Os rumos do Direito internacional dos direitos humanos – ensaios em homenagem ao Professor Antônio Augusto Cançado Trindade*. Porto Alegre: Fabris, 2005, t. 3.

²⁸ CANARIS, Claus-Wilhelm. A influência dos direitos fundamentais sobre o direito privado na Alemanha. Tradução de Peter Naumann. *Plures. Constituição, direitos fundamentais e direito privado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

²⁹ SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Teoria do estado*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

³⁰ BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário*. São Paulo: Lejus, 1998.

pelo envolvimento da iniciativa privada. Em outras palavras, nada impediria que os benefícios econômicos do modelo fossem auferidos por meio da administração dos pedágios por entes públicos. Essa situação ocorreu na França até a década de 1990, após o fracasso da experiência da administração privada de rodovias na década de 1970, e até mesmo em países marcados pela forte presença do ideário do liberalismo econômico, como os Estados Unidos³¹. Essa experiência também já foi conduzida de forma exitosa no próprio Brasil por meio da DERSA de 1969 a 2009, sociedade de economia mista do Estado de São Paulo, responsável pela construção da rodovia dos Imigrantes, rodovia dos Bandeirantes, sistema de Rodovias Ayrton Senna – Carvalho Pinto, Rodoanel Mário Covas, pela administração da Rodovia Dom Pedro I e por ser a primeira operadora de rodovias da América Latina a implementar um sistema de ajuda aos usuários, garantindo auxílio rápido em caso de emergência³².

Quanto à suposta eficiência trazida pelo setor privado na prestação de serviços públicos, apresentada quase como dogma que não merece maior reflexão por alguns autores, há de se registrar que não existe nenhuma evidência científica que demonstre ser a administração privada melhor, sendo esta uma argumentação de nítido cunho ideológico. Por exemplo, Castro³³ conclui que um dos benefícios mais significativos trazidos pela privatização dos serviços de infraestrutura do setor de transportes no Brasil foram “os ganhos de eficiência proporcionados pela gestão privada”. Quando reconhecem algum problema na gestão de serviços públicos administrados por particulares, os adeptos do postulado da eficiência do setor privado, entretanto, logo o atribuem às dificuldades de regulação:

Na verdade, em alguns países onde o setor privado já vem atuando na oferta desses serviços, a regulação inadequada desse conflito impediu a competição na prestação de serviços – restringindo os benefícios das economias de densidade e escopo, retardando a inovação, levando a serviços ineficientes e prejudicando o interesse público – ou proporcionou a poucos agentes privados a oportunidade de ganhos financeiros estratosféricos³⁴.

³¹ PIRES, José Cláudio Linhares; GIAMBIAGI, Fabio. *Retorno dos novos investimentos privados em contextos de incerteza: uma proposta de mudança do mecanismo de concessão de rodovias no Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES, julho, 2000.

³² LACERDA, Sander Magalhaes. O financiamento da infraestrutura rodoviária através de contribuintes e usuários. *BNDES Setorial*. Rio de Janeiro, n. 21, março, 2005.

³³ CASTRO, Newton. A privatização do setor de transportes no Brasil. In: Pinheiro, A. C.; Fukasu, K. *A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública*. Rio de Janeiro: BNDES, 2000, p. 274.

³⁴ CASTRO, Newton. A privatização do setor de transportes no Brasil. In: Pinheiro, A. C.; Fukasu, K. *A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública*. Rio de Janeiro: BNDES, 2000, p. 223.

Essa postura também pode ser verificada na seguinte passagem:

observa-se que o processo de privatização fracionou a estrutura de propriedade do sistema de transporte num mosaico de participações e interesses cuja resultante decisória ainda é desconhecida. Na verdade, não há garantia de que as “forças de mercado” possam coordenar a entrada e a saída de empresas, bem como suas decisões de investimento e preços de forma eficiente e efetiva. Esse novo ambiente multifirma cria, de fato, um novo padrão de incertezas, em especial relacionadas com o timing dos investimentos das diferentes unidades de decisão no sentido de deter ou adiar as decisões de expansão da capacidade. Essa incerteza é ampliada pela magnitude das ligações de competitividade e complementariedade que caracterizam os sistemas de transportes³⁵.

Ocorre, entretanto – e sistematicamente é desprezado por esses autores –, que as dificuldades de regulação não são apenas elementos circunstanciais que podem surgir ou não em determinadas arquitetura de regulação, mas constitui, na verdade, algo inerente ao próprio modelo de participação do setor privado no provimento de infraestrutura, que necessariamente demandará pesada atuação regulatória pública. A tarefa regulatória é constituída por grande complexidade, envolvendo incertezas oriundas da imprevisibilidade do comportamento de variáveis macro e microeconômicas e da assimetria informacional em prol das concessionárias. Essas variáveis resultam em um difícil e custoso monitoramento do comportamento das empresas pelos órgãos reguladores. Os custos de regulação do setor rodoviário são ainda mais exorbitantes em países como o Brasil, em que a baixa oferta dos demais modais de transporte não contribui como forma de estímulo à eficiência produtiva dos serviços e à adequação tarifária, o que minimizaria a necessidade de atuação regulatória da autoridade pública.

Além dos custos de regulação, há que se considerar a própria despesa de remuneração do capital particular, denominada Taxa Interna de Retorno (TIR), responsável pela atratividade do negócio ao setor privado. O valor dessa taxa é condicionante da participação da iniciativa privada na empreitada, visto que se for inferior à remuneração do capital no setor financeiro, dificilmente estimulará a participação de particulares. Nas rodovias concedidas pelo Estado de São Paulo, por exemplo, a TIR mais baixa para os bolsos dos usuários de rodovias estaduais é ao menos 17% ao ano³⁶.

336

³⁵ CASTRO, Newton. A privatização do setor de transportes no Brasil. In: Pinheiro, A. C.; Fukasu, K. *A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública*. Rio de Janeiro: BNDES, 2000, p. 275.

³⁶ CARDOSO, Adriana Bortolon Carvalho; AQUINO, André Carlos Busanelli de; ANUATTI NETO, Francisco; CARDOSO, Ricardo Lopes. Dinâmica dos ajustes contratuais em concessão de rodovias no estado de São Paulo. *Revista de Administração Pública* [online]. v. 46, n. 5, 2012, p. 1295-1315.

A determinação do valor da Taxa Interna de Retorno, por si, constitui outro problema desse modelo. As altas taxas de retorno de contratos de concessão rodoviária celebrados pelo governo federal durante a época do governo Fernando Henrique Cardoso, entre 17% e 24%, são explicadas, em boa parte, pela alta taxa de juros SELIC vigente no país à época. Assim, para tornar o modelo atraente, foi concedido um alto prêmio às concessionárias que exploram as rodovias. Entretanto, tendo em vista a posterior concessão de rodovias na década seguinte, em um cenário macroeconômico mais favorável, a taxas de no máximo 8,95% ao ano, a legitimidade das altas taxas de retorno do processo de concessão realizado durante a década de 1990 passou a ser alvo de investigação nos últimos anos pelo Tribunal de Contas da União³⁷.

As concessões na modalidade de parceria público-privada podem durar até 35 anos. O Poder Público não tem condições técnicas e políticas de garantir que os contratos de privatização serão justos e eficazes quando o período de concessão se estende por várias gerações. Nenhum exército de advogados e contadores pode prever totalmente as futuras necessidades públicas³⁸. Esse problema reside no fato de que as cláusulas contratuais que estabelecem a TIR, geralmente, não constituem objeto de repactuação de equilíbrio econômico-financeiro de contrato, mas são, em verdade, a regra do jogo, ou seja, o parâmetro que baliza as revisões contratuais provocadas por outros motivos. Assim, uma TIR razoavelmente fixada no início da concessão pode se mostrar, posteriormente, sobremaneira inadequada durante o longo período temporal de exploração do serviço pela concessionária. Por outro lado, a outra opção, a possibilidade de alteração das regras do jogo ao longo do contrato, desencorajaria os agentes privados a investir.

Além disso, há de se considerar também o custo de captação de capital pelo setor privado, pois, diferentemente do propalado discurso de ser iniciativa privada a solução para financiamento da infraestrutura em face à incapacidade de investimentos públicos, a grande maioria dos investidores privados não dispõe da totalidade do volumoso capital necessário para as obras de infraestrutura rodoviária. A diretriz do extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) era a aplicação mínima de apenas 20% do valor do empreendimento por meio de capital próprio dos acionistas e, na esfera estadual, esse valor era de *ínfimos* 10%. *Para se ter uma ideia, até 2001, cerca de 28% do capital das concessionárias envolvidas nos principais empreendimentos rodoviários federais e estaduais*

³⁷ SALOMON, Marta. TCU questiona rentabilidade de rodovia privatizada. *O Estado de São Paulo*, Caderno de Economia, Brasília, 4 maio 2011.

³⁸ BAXANDALL, Phineas; WOHLSCHEGEL, Kari; DUTZKI, Tony. *Private roads, public costs: the facts about toll road privatization and how to protect the public*. Boston: USPIRG, 2009.

do país eram provenientes somente do BNDES, isso sem mencionar o capital proveniente de outras instituições financeiras³⁹.

Outro folclore trazido é de que o setor privado seria mais eficiente no financiamento e administração da infraestrutura rodoviária porque permitiria a competição entre os agentes: “Os mercados competitivos se apresentariam como desejáveis porque eles são economicamente eficientes”⁴⁰. Dessa forma, o processo licitatório seria determinante na obtenção da referida eficiência:

O processo licitatório tem o objetivo de reproduzir as condições de concorrência por meio da competição pela entrada no mercado, permitindo que, dessa forma, as rendas de monopólio sejam dissipadas e os usuários possam se beneficiar de tarifas mais baixas do serviço oferecido em regime de monopólio natural⁴¹.

Entretanto, os supostos benefícios trazidos, inicialmente, pela seleção do prestador de serviços mais eficiente pela concorrência no processo licitatório e, posteriormente, pelo ganho de escala na exploração do serviço em regime de monopólio natural pela concessionária devem ser considerados se são suficientes para compensar os custos e riscos (risco de captura, risco de ineficiência regulatória frente a informações assimétricas, risco dos custos de transação etc.) da atividade regulatória⁴². Para assegurar tal desiderato, criam-se, inclusive, complexas estruturas burocráticas, as denominadas “agências de regulação”, cuja “autonomia” veio a se converter, para muitos, em verdadeiro “artigo de fé”⁴³.

Dessa forma, uma das bases do liberalismo econômico, o lucro como justa recompensa da aventura negocial em razão dos riscos assumidos pelo empresário, passa a ser orientada por outro comportamento. Originariamente, os ganhos do empreendedor tinham como fundamentação sua atuação com o propósito de:

agir nas circunstâncias de mercado para ‘introduzir ou para manter uma diferença entre os preços de venda e os preços de compra ou custo de seus fatores’. Sua missão é impedir que estes dois preços se tornem um único. Para conseguir este objetivo, o empreendedor terá como característica, então, a de agir na estrutura do mercado. Por outro lado, admitida a ideia fundamental da separação entre os dois preços, por certo

³⁹ BNDES. *Cadernos de infraestrutura: as concessões rodoviárias*. Rio de Janeiro, 2001.

⁴⁰ PIRES, José Claudio; PICCININI, Maurício. S. A regulação dos setores de infra-estrutura no Brasil. *A economia brasileira nos anos 90*. BNDES, Rio de Janeiro, 1999.

⁴¹ PIRES; GIAMBIAGI, 2000, p. 12.

⁴² POSSAS, Mario; FAGUNDES, Jorge; PONDÉ, João Luiz. Custos de transação e políticas de defesa da concorrência. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 2, UFRJ, 1998.

⁴³ SILVEIRA, José Néri da. Efetividade das normas constitucionais referentes à ordem econômica. *Plures. Título de crédito, concorrência e Mercosul – estudos em memória do Professor Werter R. Faria*. Porto Alegre: Fabris, 2008.

que o esforço do empreendedor passa a ser o de conseguir maior diferença entre ambos, porque este espaço, ou margem, mede precisamente o lucro que ele irá obter. Sua atuação no mecanismo de mercado aumenta, portanto, e ele passa a criar novos processos que levem a tal resultado. Estabelece entendimentos e alianças com os antigos concorrentes. Chega a influir até mesmo no setor das administrações públicas e da legislação, conseguindo conferir a tais métodos, por vezes, um fundamento legal, ou, então, procurando burlar as leis que impeçam sua atividade⁴⁴.

Além disso, pode-se citar, dentre os vários problemas regulatórios, a possibilidade de acontecimento da denominada “maldição do vencedor”, em que a empresa vencedora da concessão não é a mais eficiente, mas sim aquela que efetua a previsão mais otimista de alguma variável incerta (fluxo de veículos, viabilidade de captação de capital, custo de construção etc.). Em decorrência disso, aumenta-se a probabilidade de uma superveniente necessidade de renegociação de contrato para evitar a quebra dessa empresa, geralmente em situações menos transparentes do que na licitação. Da mesma forma, uma empresa com maior especialização em negociações poderá sagrar-se vencedora de um certame por critérios não relacionados à sua eficiência, contribuindo para elevar o custo regulatório⁴⁵.

Todas essas situações oneram sensivelmente os cofres públicos e os cidadãos, lançando dúvidas se a reforma liberalizante do Estado empreendida nas últimas décadas teria como objetivo, de fato, a manutenção da prestação dos serviços públicos a menores custos (aumento de eficiência) ou se, na verdade, seria consequência do comportamento *rent-seeking* de agentes econômicos privados, incentivando o oportunismo de agentes políticos.

Os bens públicos estão sujeitos à ação dos grupos organizados (grupos de interesse), que podem se beneficiar distintamente destes bens e distribuir os custos com a coletividade, configurando coalizões distributivas que diminuem a eficiência da sociedade, bem como a capacidade desta em se adaptar a novas circunstâncias por meio da realocação de recursos⁴⁶.

As rendas classificadas como econômicas são geradas por meio da atuação do agente privado dentro das regras do sistema de preços. Essa atuação tende a gerar aumento do produto social e se traduz na busca de lucro na produção. As rendas

⁴⁴ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Estudos de direito econômico*. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, 1995.

⁴⁵ PIRES, Jose Cláudio Linhares; GIAMBIAGI, Fabio. *Retorno dos novos investimentos privados em contextos de incerteza: uma proposta de mudança do mecanismo de concessão de rodovias no Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES, Julho, 2000.

⁴⁶ FIANI, Ronaldo. *Teoria da regulação econômica: estado atual e perspectivas futuras*. Rio de Janeiro, NUCA-IE-UFRJ, Texto para Discussão n. 423, 1998.

não econômicas, por sua vez, são obtidas por fatores estranhos ao sistema de preços relativos, por exemplo regulamentação governamental, sendo uma alternativa artificial de geração de riqueza, uma vez que não advêm de incremento na produção, tampouco na eficiência. Tollison⁴⁷ define o comportamento *rent-seeking* como a caça de benefícios por agentes que tentam conquistar privilégios e transferir renda de outros grupos para si. Os grupos de interesse se articulariam, portanto, em torno de rendas não econômicas.

Como consequência do desenvolvimento desses conceitos, o Estado deixa de ser interpretado como uma entidade exclusivamente dedicada para o bem público. Tem-se, então, que os governantes e legisladores responsáveis pela criação, efetivação e fiscalização das normas que orientam a atuação econômica estariam sujeitos à cooptação por grupos de interesse que almejam garantir renda extraordinária, aquém dos termos da livre concorrência⁴⁸.

A experiência internacional dá conta de que os agentes políticos têm sido muito pressionados pela indústria do pedágio, que objetiva lucrar com a provisão de infraestrutura pública. A prática mais comum desse *lobby* é o amplo financiamento de várias campanhas políticas, no intuito de incentivar posteriores concessões rodoviárias à iniciativa privada. Apesar de legal, essas contribuições suscitam a questão de saber se os candidatos eleitos que receberam o financiamento teriam posteriormente condições de tomar uma decisão imparcial, considerando o interesse público⁴⁹.

No Brasil, felizmente, a licitude dessa prática estará com os dias contados, visto a recente aprovação pelo Supremo Tribunal Federal (STF) da proibição de doações de pessoas jurídicas a campanhas eleitorais em julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) 4.650, de autoria da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

A constatação da presença de agentes oportunistas, de comportamento orientado ao *rent-seeking* da atuação de lobistas privados influenciando escolhas públicas, dá vazão a ideias encampadas pela chamada “Teoria da Escolha Pública”, a qual procura aplicar conceitos de economia de mercado à política e aos serviços públicos. Dessa forma, a visão ingênua de que o político é um servidor eivado de interesse público, em geral, é suprimida por uma abordagem mais cínica. Em vez de conceder aos políticos um tratamento especial, a escolha pública os trata como meros agentes humanos que priorizam a satisfação do seu interesse próprio.

⁴⁷ TOLLISON, Robert. *Rent-seeking: a survey*. *Kyklos*, v. 35 n. 4, 1982.

⁴⁸ OLSON, Mancur. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University, 1965.

⁴⁹ BAXANDALL, Phineas; WOHLSCHEGEL, Kari; DUTZKI, Tony. *Private roads, public costs: the facts about toll road privatization and how to protect the public*. Boston: USPIRG, 2009.

Constata-se que o Estado contemporâneo, reformado com premissas do ideário liberal, com a orientação para o mercado e a introdução do setor privado na execução de serviços públicos, não se mostrou mais barato do ponto de vista financeiro, como se pretendia em seus primeiros manifestos políticos, mas apenas esmaeceu os direitos de segunda geração (sociais, econômicos e culturais) em prol dos direitos de primeira geração (civis e políticos), como bem adverte a seguinte passagem:

Vê-se que o problema do custo dos direitos não é o de se saber se, economicamente, os direitos referentes ao Estado liberal teriam custo zero ou menor custo do que os que vêm a complementar no contexto do Estado Social ou do Estado Democrático de Direito. (...) Neste caso, a aparente neutralidade matemática para se chegar à conclusão de que a irrealizabilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais radica no custo elevado, em face dos direitos civis e políticos, que não teriam custos, vem a desfazer-se, revelando, antes, o seu papel francamente comprometido sob o ponto de vista ideológico⁵⁰.

AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA

Antes de se iniciar o debate sobre a eficiência propriamente do sistema rodoviário da MG-050, algumas considerações são importantes sobre o assunto. Primeiramente, é relevante saber que o mecanismo de cobrança direta dos usuários nas praças de pedágio tem várias características intrínsecas que reduzem sua eficácia como instrumento para a obtenção de recursos para a infraestrutura rodoviária. A cobrança dos usuários é dificultada pelos custos de transação envolvidos, como os para construção, manutenção e operação de praças de pedágio, mais o tempo de viagem necessário para os motoristas realizarem o seu pagamento.

Assim, em razão de os custos de transação pela utilização da infraestrutura rodoviária serem significativos, deve haver uma distância razoável entre as localidades de cobrança. Contudo, praças distantes dificultam a cobrança proporcional à distância percorrida, de maneira que usuários que trafegam por poucos quilômetros podem ser cobrados pelo mesmo valor que usuários que percorrem distâncias bem maiores, o que diminui a aprovação social dos pedágios como uma maneira justa de financiar as rodovias⁵¹.

Outra ineficiência atrelada ao sistema de cobrança por pedágio diz respeito à lógica de cobrança por eixo. Essa lógica traz intrinsecamente a ideia de que

⁵⁰ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *“Custos dos direitos” e reforma do estado*. Porto Alegre: Fabris, 2008, p. 263.

⁵¹ LACERDA, Sander Magalhaes. O financiamento da infra-estrutura rodoviária através de contribuintes e usuários. *BNDES Setorial*. Rio de Janeiro, n. 21, março, 2005.

veículos mais pesados contribuem mais para o desgaste da infraestrutura rodoviária. Dessa forma, a cobrança nas praças é realizada proporcionalmente ao número de eixos dos veículos. Esse funcionamento estimula a adoção de menos eixos nos veículos pesados. Entretanto, o fator que realmente impacta no desgaste rodoviário é o peso por eixo e não propriamente o peso total do veículo. Assim, o atual sistema de cobrança por eixo, presente na quase totalidade das praças de pedágios do país, perversamente, estimula a concentração de maior peso por eixo nos veículos transportadores de carga e, conseqüentemente, a maior deterioração da via.

Contudo, a antiga forma de financiamento rodoviário, com vinculação de recursos a finalidades específicas, é criticada por enrijecer a capacidade dos governos em definir suas prioridades de gastos dos recursos públicos. As prioridades na utilização dos recursos alteram-se com o decorrer do tempo e o processo orçamentário seria o instrumento para adequar a alocação de recursos públicos às questões mais relevantes para a sociedade naquele momento. A vinculação de tributos, na maneira de uma regra específica – por exemplo, todo recurso arrecadado por determinado imposto será empregado em uma área específica – não é mais eficiente em representar as demandas sociais do que o processo orçamentário. Além disso, a variação de necessidade de investimento não tem necessariamente correlação com uma eventual variação na arrecadação de um tributo.

342

Quanto aos custos de transação dessa forma de financiamento, estes serão os custos de cobrança e arrecadação pelo fisco. Com uma estrutura de arrecadação já disponibilizada, o custo extra para a obtenção de um aumento da receita tributária, seja pela criação de um novo tributo, seja pelo aumento de alíquota de um tributo já existente, é relativamente baixo. Dessa forma, os custos de transação da cobrança mediante tributos, desde que já exista uma estrutura de arrecadação tributária, tendem a ser menores do que os custos de transação da cobrança por meio de praças de pedágio. Nesse último tipo de cobrança, quanto menor a distância entre as praças, maiores serão os custos de transação⁵².

A ineficiência do financiamento via tributo está relacionada às dificuldades em cobrar do *cidadão* proporcionalmente à sua utilização. A tributação sobre combustíveis, por exemplo, não permite identificar se o usuário faz utilização predominante de rodovias ou vias urbanas.

Assim, tanto a vinculação de tributos, quanto a cobrança por meio de praças de pedágio apresentam ineficiências, enquanto os custos de transação, especificamente, tendem a ser maiores na cobrança via pedágio. O desenvolvimento

⁵² LACERDA, Sander Magalhaes. O financiamento da infra-estrutura rodoviária através de contribuintes e usuários. *BNDES Setorial*. Rio de Janeiro, n. 21, março, 2005.

de tecnologias de rastreamento de veículos e de pagamento eletrônico de pedágios tem o potencial de diminuir as ineficiências inerentes ao atual modelo⁵³.

A questão da relação custo/benefício do sistema de pedágio tem sido mal colocada. É comum a tentativa de justificar os níveis de pedágio comparando-se os custos operacionais de veículos, principalmente os mais pesados, em pavimentos com diferentes níveis de qualidade⁵⁴. O pavimento desgastado era o comum nas rodovias antes do processo de concessão. O pavimento em boa condição é o padrão exigido nos editais de concessão. Dessa forma, a conclusão (do concedente e dos concessionários) é sempre no sentido de que “mesmo com o ônus do pedágio, o custo operacional total será menor do que na situação anterior (do pavimento desgastado). Os motoristas tendem a desconhecer ou, no mínimo, desperceber-se da magnitude e da composição dos custos operacionais de seus veículos, raciocinando apenas em termos dos chamados custos desembolsáveis imediatos, tais como combustível, pedágio e estacionamento”⁵⁵.

Assim, a fim de verificar a propalada conclusão citada, passa-se a analisar o custo de utilização pelos usuários do sistema rodoviário MG-050 com base em estudo publicado⁵⁶ nos anais do XXVII Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes da Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes (ANPET).

O estudo objetivou fornecer subsídios para avaliação do desempenho operacional do sistema concedido da rodovia MG-050, analisando a evolução do custo, para o usuário final, de trafegar na via por meio do software *Highway Development and Management* (HDM-4).

São dados de entrada para a rodada do HDM-4 as condições atuais dos pavimentos das rodovias, obtidas no banco de dados para cada célula (extensões, estrutura, volume de tráfego, defeitos, irregularidade, deflectometria, geometria – largura de pista, largura de acostamentos, declividades médias, índice de curvatura etc. – condições climáticas, de topografia, idade do pavimento, idade da última restauração etc.), dados da frota nacional (tipo de veículos, peso, custos de aquisição e de manutenção, custo do combustível), as políticas

⁵³ LACERDA, Sander Magalhaes. O financiamento da infra-estrutura rodoviária através de contribuintes e usuários. *BNDES Setorial*. Rio de Janeiro, n. 21, março, 2005.

⁵⁴ CASTRO, Newton. A privatização do setor de transportes no Brasil. In: Pinheiro, A. C.; Fukasu, K. *A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública*. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.

⁵⁵ CASTRO, Newton. A privatização do setor de transportes no Brasil. In: Pinheiro, A. C.; Fukasu, K. *A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública*. Rio de Janeiro: BNDES, 2000, p. 272.

⁵⁶ SOUZA, Leonardo Nunes de. Evolução do custo de transporte para os usuários da rodovia MG-050. *Congresso de Ensino e Pesquisa em Transportes*, 27, 2013 Belém. Anais... Belém, 2013. Disponível em: <http://www.anpet.org.br/ssat/interface/content/autor/trabalhos/publicacao/2013/397_CT.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2014.

de intervenção (tipo de manutenção ou restauração e custo) e os cenários de investimento.

Os resultados do HDM-4 são traduzidos nos tipos de intervenção para cada segmento, custo e época, dentro de um cenário de investimentos. Cabe aqui salientar que esse programa é de uso obrigatório para obtenção de investimentos do Banco Mundial.

Empreendeu-se a análise comparando o ano imediatamente anterior à concessão, a partir do segundo semestre de 2006, com o período correspondente a julho de 2011 até junho de 2012 (5º ano de concessão). A combinação da melhoria da via com a introdução de pedágios de cobrança elevou o custo de transporte para determinadas categorias de veículos e reduziu para outras.

Sobre esse tipo de análise, é importante a ressalva de que as condições operacionais de uma rodovia diferem ao longo da sua extensão em função da variação das suas características físicas e de tráfego. Por esse motivo, o estudo em questão segmentou o sistema rodoviário da MG-050 em diversos trechos homogêneos que, segundo Panitz⁵⁷, devem apresentar condições operacionais razoavelmente constantes ao longo de sua extensão.

A divisão do sistema estudado em trechos homogêneos (TH) se deu em função dos acessos a cidades ou polos cujo potencial de geração ou atração de tráfego fosse significativo ou, ainda, em função dos entroncamentos com outras rodovias, nas quais o volume de entrada ou saída é expressivo.

No referido estudo, a rodovia foi dividida em um total de 28 trechos homogêneos, seguindo lógica semelhante de pesquisas prévias sobre a rodovia⁵⁸. Para a caracterização de cada trecho, percorreu-se todo o trajeto munido de aparelho GPS. Após o tratamento desses dados nos softwares *GPS TrackMakerPro* e *Google Earth*, foi possível obter a extensão e as geometrias vertical e horizontal de cada segmento da rodovia. Utilizaram-se também para a caracterização de cada trecho as condições do pavimento (IRI), tipo de pista (simples, terceira faixa, dupla) e as características do tráfego (volume diário médio anual, padrão de fluxo de tráfego e composição do tráfego em categoria de veículos).

Para a construção do modelo de simulação no software HDM, foram necessárias outras calibrações, como clima predominante ao longo da extensão da rodovia, a frota de veículos com os respectivos custos e as intervenções realizadas pela concessionária ao longo do período em análise, construindo um cenário anterior à concessão e outro mais recente que possibilitasse a comparação entre eles.

⁵⁷ PANITZ, Mauri Adriano. *Dicionário de engenharia rodoviária e de logística*: português-inglês. Porto Alegre: Alternativa, 2007.

⁵⁸ MINAS GERAIS. Secretaria de Transportes e Obras Públicas. *Relatório de Avaliação da PPP MG-050*. Belo Horizonte: Tectran, 2011.

Parceria público-privada e eficiência: um estudo de caso da Rodovia MG-050

A frota foi dividida em oito categorias de veículos, a saber: Cat 01 – Auto-móvel; Cat 02 – Caminhão 2 Eixos; Cat 03 – Ônibus; Cat 04 – Caminhão 3 Eixos; Cat 05 – Caminhão 5 Eixos; Cat 06 – Caminhão 6 Eixos; Cat 07 – Caminhão 7 Eixos; e Cat 08 – Motocicletas. Pesquisou-se o custo econômico de cada componente das categorias de veículos incluindo peças, valor de seguro, valor de manutenção, custo do combustível e do óleo lubrificante, custos relacionados ao tempo de atraso e ao salário da tripulação.

O estudo constatou que entre as intervenções realizadas pela concessionária no período analisado estão a recuperação de 371 km de pavimento, a duplicação de 3,75 km e a construção de 35 km de terceira faixa.

Com relação à volumetria do tráfego, verificou-se crescimento médio do volume diário médio anual (VDMA) da rodovia em 5,3% ao ano, perfazendo um VDMA ponderado de 6.137 veículos em 2012. Esse valor é atingido por meio da composição de trechos homogêneos com diferentes volumes de tráfego, variando de um VDMA de 2,6 mil veículos nos segmentos de menor intensidade de fluxo, até 15 mil nos trechos mais movimentados. A composição percentual da frota por categoria sofreu pouca alteração no período em análise, sendo observado um ínfimo crescimento da participação de veículos pesados.

O estudo em questão teve como objetivo apresentar os resultados das simulações no software HDM-4 referentes aos custos econômicos operacionais, custos de tempo e custos totais, atribuídos aos veículos nos respectivos anos de estudo, em todo o trecho do sistema rodoviário da MG-050. Os valores monetários apresentados no relatório têm como base o mês de janeiro de 2012.

Definiram-se:

- Custos operacionais – valores econômicos relacionados ao uso e manutenção dos veículos que utilizam da estrutura rodoviária. Entre esses custos, podem-se destacar os preços do combustível, do óleo lubrificante, do pneu, do veículo novo, além de custos relacionados à manutenção e ainda dispêndios anuais como seguros, salário da tripulação;
- Custos de tempo – valores econômicos médios relacionados ao valor do custo gerado pelo atraso de cargas e passageiros dos veículos ao utilizarem a rodovia;
- Custos totais – soma dos custos operacionais com os custos de tempo.

No estudo em tela, simularam-se duas redes rodoviárias (Rede A – Julho de 2006 a junho de 2007 / Rede B – Julho de 2011 a Junho de 2012) no programa HDM, resultando em relatórios do software com indicadores de custos diversos e de velocidade por categoria de veículo para cada um dos 28 trechos da rodovia.

O estudo adverte que, geralmente, a redução dos custos de uma rodovia permite aos usuários trafegar com um custo unitário inferior ao médio no ramo

rodoviário em que se situa. Daí advém uma possível captura de novos usuários provenientes de outras rotas que impactarão, conseqüentemente, no volume final de veículos, gerando um excedente. De modo diverso, a elevação dos custos pode provocar fuga de antigos usuários que, se não for desprezada do cálculo, pode-se chegar à errônea conclusão de que o somatório dos custos aos usuários se reduziu. Assim, para calcular a diferença entre os custos totais multiplicados pelo número de veículos, a pesquisa em questão considerou apenas aqueles usuários que se mantiveram na rodovia, desconsiderando o excedente ou a fuga.

Após executar a simulação no software *Highway Development and Management*, agregaram-se os resultados dos diversos trechos por categoria de veículo e obtiveram-se os resultados a seguir.

Tabela 1 – Custo operacional rodovia MG-050 por km

INDICADOR	Cat 01	Cat 02	Cat 03	Cat 04	Cat 05	Cat 06	Cat 07	Cat 08
Custo 2006/07	R\$ 0,51	R\$ 1,56	R\$ 2,02	R\$ 1,97	R\$ 4,12	R\$ 4,47	R\$ 4,73	R\$ 0,23
Custo 2011/12	R\$ 0,51	R\$ 1,52	R\$ 1,91	R\$ 1,87	R\$ 3,81	R\$ 4,11	R\$ 4,31	R\$ 0,23
Custo 2011/12 com pedágio	R\$ 0,58	R\$ 1,65	R\$ 2,04	R\$ 2,06	R\$ 4,13	R\$ 4,50	R\$ 4,77	R\$ 0,26
Variação [(C-A)/A]	13,73%	5,77%	0,99%	4,57%	0,24%	0,67%	0,85%	13,04%

Fonte: Souza (2013)

Tabela 2 – Custo total rodovia MG-050 por km

INDICADOR	Cat 01	Cat 02	Cat 03	Cat 04	Cat 05	Cat 06	Cat 07	Cat 08
Custo 2006/07	R\$ 0,68	R\$ 2,10	R\$ 5,16	R\$ 2,50	R\$ 4,78	R\$ 5,11	R\$ 5,40	R\$ 0,31
Custo 2011/12	R\$ 0,67	R\$ 2,03	R\$ 4,88	R\$ 2,37	R\$ 4,41	R\$ 4,69	R\$ 4,93	R\$ 0,31
Custo 2011/12 com pedágio	R\$ 0,74	R\$ 2,16	R\$ 5,01	R\$ 2,56	R\$ 4,73	R\$ 5,08	R\$ 5,38	R\$ 0,34
Variação [(G-E)/E]	8,82%	2,86%	-2,91%	2,40%	-1,05%	-0,59%	-0,37%	9,68%

Fonte: Souza (2013)

Observa-se o aumento do custo total por veículo em metade das categorias que trafegam na rodovia, com exceção dos ônibus e veículos articulados.

Os resultados do estudo mostram que as intervenções realizadas após a concessão rodoviária por meio de parceria público-privada contribuíram para a redução do custo operacional do sistema rodoviário MG-050. As maiores reduções ocorreram nas categorias de veículos mais pesados.

Entretanto, quando se incorporaram os custos relativos aos pedágios na rodovia, constata-se que a redução dos custos operacionais e de tempo foi inferior ao valor agregado ao custo pelas tarifas cobradas, exceto para a categoria de

ônibus e veículos articulados. O resultado diferenciado dessas categorias pode ser explicado pela maior redução do custo de tempo para esses veículos, em razão da melhoria da qualidade da rodovia. Essa redução considerável nos custos de tempo pode ser explicada, em boa parte, pelo grande número de passageiros transportados pelos ônibus e pela alta capacidade de transporte de carga dos veículos articulados, características essas que têm significativo impacto monetário sobre o valor da aludida variável.

Pela análise somente de variáveis tangíveis, representadas pelo custo operacional, identifica-se que os custos diretamente relacionados à utilização do veículo na via sofreram redução em razão da melhoria da condição do pavimento (indicador B). No entanto, essa economia foi insuficiente para cobrir os custos advindos da introdução de praças de cobrança de pedágio (indicador D) para todas as categorias de veículos. Somente com a consideração de variáveis de custos intangíveis na análise, relacionadas ao tempo, é que se verificam ganhos econômicos para apenas metade das categorias consideradas.

Outra análise possível de se fazer a partir dos resultados expostos é que o aumento de custos a veículos menos pesados e automóveis de passeio poderia estar indiretamente subsidiando o tráfego de ônibus e veículos mais pesados – categorias de veículos que contribuem mais para a deterioração da via. Essa hipótese pode resultar em alteração no perfil da frota que utiliza a rodovia, com aumento dos veículos pesados na composição do tráfego. Situação esta já verificada, ainda que de forma suave, nos anos dessa pesquisa.

Importante frisar que tal estudo apresenta limitações que devem ser consideradas na análise de seus resultados. A primeira é a não incorporação de valores relativos à mudança do panorama de segurança viária e da sensação de conforto aferida pelo usuário após as obras na rodovia em razão da dificuldade de se quantificar monetariamente as variáveis relacionadas ao assunto e da escassez de métodos relacionados ao tema. A segunda limitação consiste no fato de que, apesar de o custo total ter se elevado para metade das categorias de veículos após a concessão rodoviária, não se pode afirmar que esse custo seria maior do que aquele em que se incorreria ao trafegar na rodovia no fim do período analisado caso as obras não fossem realizadas e a tendência de aumento do fluxo de automóveis fosse mantida. Uma terceira limitação diz respeito ao fato de o estudo em questão não ter considerado o custo de transação das praças de pedágio – e seu consequente custo de tempo, estimado em cerca de 1 minuto de atraso na viagem por praça de pedágio –, o que poderia ter piorado ainda mais os resultados apresentados pelo estudo.

Uma limitação inerente ao próprio método é a ideia de que todas as grandezas afeitas ao tema seriam passíveis de medição monetária. Algo no mínimo questionável. Além disso, o método utilizado emprega uma variável fundamental para os

resultados alcançados – o custo do tempo – cuja quantificação ainda não é pacífica nos estudos da área, tendo em vista sua subjetividade e intangibilidade.

Enfim, o estudo em questão evidencia que os custos de transportes para boa parte dos usuários do sistema rodoviário da MG-050 aumentaram em vez de diminuir após a concessão. Entretanto, o método da pesquisa contém várias ressalvas que não permitem afirmar que ela é conclusiva. De qualquer forma, sendo o único estudo que se propôs a fazer esse tipo de análise com o objeto em questão no período referido e considerando, ainda, que esta é a ferramenta de ponta na administração pública para se empreender tal análise, deduz-se que, pelo menos para a MG-050, a hipótese de eficiência do setor privado não se confirmou. Assim, conclui-se que qualquer afirmativa de maior eficiência da iniciativa privada na concessão em questão – e talvez em várias outras – carece de maior respaldo técnico, sendo tal manifestação evitada de color marcadamente ideológico.

Sugere-se que esse instrumento de pesquisa de custos (bem como de outros existentes) seja mais amplamente utilizado na administração pública. Recomenda-se, ainda, que esses resultados sejam publicizados para que possa ser exercido o controle social sobre a promessa de eficiência, que tem legitimado a expansão do uso das PPP, mas que ainda não foi devidamente comprovada. Contudo, deve-se ter a precaução de que, sob a alegação de parâmetros técnicos de difícil cognição para o cidadão comum⁵⁹, variáveis que interfiram sensivelmente nos resultados (como o custo de tempo) sejam silenciosamente definidos em uma redoma técnica, servindo a interesses daqueles que realizam o estudo, alijando o debate da esfera pública.

348

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implantação da chamada administração gerencial no setor público teve como influência o *New Public Management* na Inglaterra, responsável pela introdução de mecanismos de gestão orientada ao mercado na atuação governamental. Uma visão romântica da democracia apontaria que esses instrumentos teriam como principal missão a elevação da eficiência dos gastos públicos, dentro de um cenário de finitude das possibilidades orçamentárias e em resposta à crescente viabilização de demandas sociais pelo Estado democrático de direito. Elege-se o setor privado como naturalmente mais apto a produzir tais resultados e relega-se a um segundo plano a atuação pública, que, nesse paradigma, deveria se pautar apenas em criar condições favoráveis e orientar comportamentos para estimular a participação de particulares no atendimento de demandas sociais coletivas.

⁵⁹ HIRSCHMAN, Albert O. *A retórica da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça*. São Paulo: Cia. das Letras, 1992 e MARINGONI, Gilberto. *A economia não é de marte e nem a política é de vênus*. *Jornal dos Economistas*, n. 275, Rio de Janeiro, jun. de 2012.

Uma análise um pouco mais detida aos dados econômicos da época de surgimento dessas ideias, entretanto, revela o arrefecimento na tendência de crescimento da economia global do pós-guerra, provocado principalmente pelos dois choques do preço do petróleo ao longo da década de 1970. Principiou-se, então, a necessidade de redução da participação Estatal nas economias globais, como meta para a manutenção do patamar do lucro privado nas principais economias nacionais do mundo, o que seria possibilitado, sobretudo, pela abertura de novos mercados inexplorados pelo setor e pela redução da carga tributária. Por remontar a práticas econômicas semelhantes às apregoadas pelo ideário liberal clássico, esse movimento ficou conhecido pela alcunha de neoliberalismo.

O setor rodoviário no Brasil até a década de 1970 contava com recursos vinculados ao Fundo Rodoviário Nacional. Com a utilização cada vez maior dos recursos pertencentes a esse fundo para finalidades diversas do investimento rodoviário, na década de 1980, o setor passou a depender cada vez mais de sua contemplação pelos recursos orçamentários, até que, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a infraestrutura rodoviária nacional passou a depender por completo desses recursos. Entretanto, após mais de uma década de estagnação da economia nacional, os recursos orçamentários mal eram suficientes para cobrir necessidades sociais básicas, reprimidas ao longo de décadas de governos autoritários. Assim, a década de 1990 iniciou-se com o quase abandono do Poder Público em relação à área rodoviária, o que propiciou a acentuada degradação dessa infraestrutura pelo elevado uso sem o respectivo investimento em sua conservação. Ainda nessa década, o país adotou as primeiras experiências no sentido de conceder a administração de estradas ao setor privado, justificadas pelo precário estado de conservação das vias.

A parceria *público-privada* foi uma solução importada em um contexto posterior à reforma do aparelho Estatal no Brasil e durante período de avanço global de ideais liberais, já na década de 2000. Essa modelagem de negócio possibilitou que atividades cuja viabilidade econômica de concessão não se verificasse em um primeiro instante fossem transferidas à iniciativa privada. Isso seria viabilizado por meio da complementação de receitas com contraprestação pecuniária paga diretamente pelo setor público. Esse mecanismo conferiria a viabilidade econômica necessária para que uma gama maior de obras e serviços, antes de transferência inviável por meio de concessão simples, pudessem ser agora explorados pela iniciativa privada por meio de parceria entre ente particular e estatal.

O instituto das parcerias público-privadas trouxe em seu bojo a promessa de prestação de serviços públicos em patamares superiores de eficiência. A justificativa de maior eficiência, entretanto, dá mostras de fragilidade quando mais profundamente examinada em situações concretas, pelo próprio fato de que se deve remunerar o capital privado investido no negócio por uma taxa interna de retorno (TIR). Assim, ainda que a iniciativa privada demonstre maior nível de eficiência

na execução de alguma atividade do que o setor público, sua contratação só se justificaria por um nível de eficiência ainda superior à taxa interna de retorno. Em outras palavras, seria em vão um nível de eficiência privada de execução superior ao público em 5% se a remuneração do capital privado no contrato fosse de 15%, pois nesse empreendimento, por mais que a eficiência pública de execução seja menor, a utilização do setor público para a realização da obra se justificaria pela eficiência financeira, com economia de 15% dos recursos investidos.

Entretanto, sendo o nível de eficiência de cada esfera uma variável de aferição prática quase impossível, recomenda-se a realização de análises de custo econômico de infraestruturas concedidas, como a empreendida pela pesquisa analisada neste estudo, para investigar se o custo total ao usuário diminuiu após a concessão ou se, pelo menos, não se elevou como tenderia se nada fosse feito.

No caso da MG-050, conforme demonstrado, a concessão rodoviária não se justificou do ponto de vista dos custos de utilização *da infraestrutura para a maioria dos* usuários. A indicação de ressalvas e limitações no método da pesquisa analisada adverte que os resultados encontrados não podem ser encarados com uma resposta definitiva ao problema, contudo *são robustos no sentido de* indicar que a escolha pela iniciativa privada – pelo menos no setor rodoviário – não tem parâmetros que claramente a justifique, sendo esta uma escolha feita eminentemente pela esfera política, e não propriamente por uma esfera técnica que cabalmente a legitime.

350

Assim, considerando o não atendimento do interesse público que permeia a questão, seja pela falta de eficiência, analisada neste estudo, seja pela falta de efetividade da política pública, já que atualmente existem 55 processos administrativos, quatro procedimentos arbitrais e três ações cautelares na justiça resultantes da aplicação de multas do Poder Público à Concessionária por inexecução de obras, bem como por não atendimento a parâmetros de qualidade e, sobretudo, pela impopularidade das altas tarifas de pedágio que são cobradas dos usuários, coloca-se em xeque o teor da escolha política de concessão como fruto da soberania popular.

Nesse ponto, ao não comprovar suas premissas, a teoria do *New Public Management dá clara mostras de sua fragilidade em não captar toda a complexidade que envolve o Estado democrático de direito*, como a tomada de decisões em desarmonia com o interesse público e a existência de grupos de interesse que influenciam essas condutas. Essas razões sugerem que o caso em análise seria mais adequadamente elucidado pela Teoria da Escolha Pública, no campo político-administrativo, juntamente com a teoria do neoliberalismo, em âmbito econômico.

A análise conjunta das duas teorias oferece bases melhores para a compreensão de fenômenos envolvidos na questão, como a crescente transferência de serviços e obras para o setor privado; a não redução dos patamares tributários,

em que pese a grande redução do escopo de atuação da esfera pública nos últimos anos; e a criação de um imbricado discurso tecnicista cuja complexidade seria preponderante para acobertar a atuação de grupos de interesse dentro da esfera pública, retirando da arena político-democrática para a esfera técnica a tomada de decisões afeitas ao interesse público.

O neoliberalismo, complementado pela Teoria da Escolha Pública, deixa de ser a solução do Estado mínimo para vestir a roupagem do Estado garantidor. Nessa versão atualizada, o Estado segue o preceito neoliberal clássico de reduzir a prestação de atividades diretamente pelo setor público para a viabilização de novos mercados inexplorados pelo setor privado, sem adotar, contudo, redução de carga tributária, pois é justamente a participação de significativos recursos públicos nesses negócios que possibilita a abertura de novos mercados. Nesses moldes, o Poder Público passa a ser mero avalista da rentabilidade privada via transferência de receitas atreladas à realização de atividades que antes lhe eram atribuídas.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, L.C.; SPINK, P. (Orgs.). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 2005, p. 173-200.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

AVELÃS NUNES, António José. As duas últimas máscaras do Estado Capitalista. *Revista Pensar*, v. 16, n. 2, p. 409-276, 2011.

BAXANDALL, Phineas; WOHLSCHLEGEL, Kari; DUTZKI, Tony. *Private roads, public costs: the facts about toll road privatization and how to protect the public*. Boston: USPIRG, 2009.

BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário*. São Paulo: Lejus, 1998.

BNDES. *Cadernos de infra-estrutura: as concessões rodoviárias*. Rio de Janeiro, 2001.

BRASIL. *Lei n. 8.987 de 13 de fevereiro de 1995*. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm>. Acesso em: 23 jun. 2014.

BRASIL. *Lei n. 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/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>. Acesso em: 23 jun. 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*. v. 47 n. 1, 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, estado social e reforma gerencial. *Revista administração de empresas*, São Paulo, v. 50, n. 1, Mar. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75902010000100009&script=sci_arttext>. Acesso em: 24 maio 2014.

BORGES, Luis Pereira Xavier. Parceria Público-Privada (PPP): riscos e mitigações estruturadas de investimentos em infra-estrutura. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo*. São Paulo, n. 61/62, p. 41, jan./dez. 2005.

BRUM, Argemiro J. *Desenvolvimento econômico brasileiro*. Petrópolis: Vozes, 2002.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. “Custos dos direitos” e reforma do estado. Porto Alegre: Fabris, 2008.

CANARIS, Claus-Wilhelm. A influência dos direitos fundamentais sobre o direito privado na Alemanha. Tradução de Peter Naumann. *Plures. Constituição, direitos fundamentais e direito privado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

CARDOSO, Adriana Bortolon Carvalho; AQUINO, André Carlos Busanelli de; ANUATTI NETO, Francisco; CARDOSO, Ricardo Lopes. Dinâmica dos ajustes contratuais em concessão de rodovias no estado de São Paulo. *Revista de Administração Pública* [online]. v. 46, n. 5, 2012, p. 1295-1315.

CASTRO, Marcus Faro de. Direito e economia: contribuições para o desenvolvimento da doutrina dos direitos sociais, econômicos e culturais. *Plures. Os rumos do direito internacional dos direitos humanos – ensaios em homenagem ao Professor Antônio Augusto Cançado Trindade*. Porto Alegre: Fabris, 2005, t. 3.

CASTRO, Newton. A privatização do setor de transportes no Brasil. In: Pinheiro, A. C.; Fukasu, K. *A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública*. Rio de Janeiro: BNDES, 2000, p. 221-278.

352

DALLARI, Adilson Abreu. Tarifa remuneratória de serviços concedidos. *Plures. Serviços públicos e Direito Tributário*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

DORNELES, Leandro do Amaral D. de. *A transformação do direito do trabalho: da lógica da preservação à lógica da flexibilidade*. São Paulo: LTr, 2002, p. 95-103.

FERRAZ, Sérgio. Projetos de PPP: aspectos constitucionais. *Plures. Parcerias Público-Privadas – um enfoque multidisciplinar*. São Paulo: RT, 2005.

FIANI, Ronaldo. *Teoria da regulação econômica: estado atual e perspectivas futuras*. Rio de Janeiro, NUCA-IE-UFRJ, Texto para Discussão n. 423, 1998.

FORGIONI, Paula A. Análise econômica do direito: paranoia ou mistificação? *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*. São Paulo, v. 44, n. 139, jul./set., 2005.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

HIRSCHMAN, Albert O. *A retórica da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça*. São Paulo: Cia. das Letras, 1992.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons? *Public Administration*, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

KRUGMAN, Paul Robin; WELLS, Robin. *Economic*. New York: Worth Publishers, 2009, p. 27.

LACERDA, Sander Magalhaes. O financiamento da infra-estrutura rodoviária através de contribuintes e usuários. *BNDES Setorial*. Rio de Janeiro, n. 21, março, 2005.

LOSURDO, Domenico. *Contra-história do liberalismo*. São Paulo: Ideias & Letras, 2006.

- MARINGONI, Gilberto. A economia não é de Marte e nem a política é de Vênus. *Jornal dos Economistas*, n. 275, Rio de Janeiro, jun. de 2012.
- MINAS GERAIS. Governador anuncia conjunto de ações em infraestrutura rodoviária, de 14 de março de 2014. *Diário Oficial do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, MG, 14 mar. 2014. Seção noticiário, p. 3.
- MINAS GERAIS. Secretaria de Transportes e Obras Públicas. *Relatório de Avaliação da PPP MG-050*. Belo Horizonte: Tectran, 2011.
- OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Estado contratual, direito ao desenvolvimento e Parceria Público-Privada. *Plures. Parcerias Público-Privadas: um enfoque multidisciplinar*. São Paulo: RT, 2005.
- OLSON, Mancur. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University, 1965.
- PANITZ, Mauri Adriano. *Dicionário de engenharia rodoviária e de logística: português-ínglês*. Porto Alegre: Editora Alternativa, 2007.
- PIRES, José Cláudio Linhares; GIAMBIAGI, Fábio. *Retorno dos novos investimentos privados em contextos de incerteza: uma proposta de mudança do mecanismo de concessão de rodovias no Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES, Julho, 2000.
- PIRES, José Claudio; PICCININI, Maurício. A regulação dos setores de infra-estrutura no Brasil. *A economia brasileira nos anos 90*. BNDES, Rio de Janeiro, 1999.
- POSSAS, Mario; FAGUNDES, Jorge; PONDÉ, João Luiz. Custos de transação e políticas de defesa da concorrência. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 2, UFRJ, 1998.
- SALOMON, Marta. TCU questiona rentabilidade de rodovia privatizada. *O Estado de São Paulo*, Caderno de Economia, Brasília, 4 maio 2011.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *A reinvenção solidária e participativa do Estado*. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 1998.
- SILVEIRA, José Néri da. Efetividade das normas constitucionais referentes à ordem econômica. *Plures. Título de crédito, concorrência e Mercosul – estudos em memória do Professor Werter R. Faria*. Porto Alegre: Fabris, 2008.
- SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Teoria do estado*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- SOUZA, Leonardo Nunes de. Evolução do custo de transporte para os usuários da rodovia MG-050. *Congresso de Ensino e Pesquisa em Transportes*, 27, 2013 Belém. Anais... Belém, 2013.
- SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Estudos de direito econômico*. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, 1995.
- SOUZA, Washington Peluso Albino de; CLARK, Giovani. *Direito econômico e ação estatal na pós-modernidade*. São Paulo: LTr, 2011.
- TOLLISON, Robert. *Rent-seeking: a survey*. *Kyklos*, v. 35, n. 4, 1982.

