
Daniel Sosti Perini

**AS CONCESSÕES RODOVIÁRIAS FEDERAIS SOB A ÓTICA DE UM
PLANEJAMENTO NACIONAL: QUEM DEVE PAGAR A CONTA?**

O modelo atual e as fronteiras de expansão.

Brasília – DF

Junho/2018

**AS CONCESSÕES RODOVIÁRIAS FEDERAIS SOB A ÓTICA DE UM
PLANEJAMENTO NACIONAL: QUEM DEVE PAGAR A CONTA?**

O modelo atual e as fronteiras de expansão.

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como parte dos requisitos
para obtenção do grau de Especialista em
Planejamento e Estratégias de
Desenvolvimento.

Aluno: Daniel Sosti Perini, MSc.

Orientador(a): Prof. Ian Ramalho
Guerriero, PhD.

AS CONCESSÕES RODOVIÁRIAS FEDERAIS SOB A ÓTICA DE UM PLANEJAMENTO NACIONAL: QUEM DEVE PAGAR A CONTA?

O modelo atual e as fronteiras de expansão.

Autor:

Daniel Sosti Perini, Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil;

Concessões, Rodovias, Planejamento.

Neste artigo discutem-se questões atinentes ao avanço do programa de concessões de rodovias no Brasil, sob um enfoque do planejamento e da estratégia de desenvolvimento nacional. Como pano de fundo, são apresentadas diferentes visões relevantes ao tema, na construção de uma narrativa com a qual se busca compreender não só a importância desta política pública para o país, sob a ótica do gasto público e dos benefícios resultantes aos usuários e ao Estado, mas também compreender os fatores que contribuem para limitar a expansão da política no modelo atual. Conclui-se que para avançar com um programa de concessões de rodovias, deve-se avançar também na integração de outros modais de transportes, além da definição clara dos nichos de atuações pública e privadas, tudo com base em planos de longo prazo.

Introdução

O Programa de Concessões de Rodovias Federais – PROCROFE teve início nos anos 90 e tinha dentre seus objetivos o de reduzir gastos públicos com rodovias federais, principalmente daquelas com grande volume de tráfego, em que os custos de reparação e manutenção se mostravam mais vultosos e frequentes. Neste período, pós-redemocratização, várias pautas que visavam à diminuição de gastos públicos passaram a compor a agenda governamental. No que tange especificamente a recuperação, manutenção e operação de rodovias, enxergou-se que o estabelecimento de parcerias entre o setor público e o privado se fazia necessária e, de certa forma, se tornara inevitável frente à limitada capacidade estatal de provê-los nos padrões exigidos pela sociedade.

Portanto, foi imerso neste contexto que diversos processos para concessões de rodovias federais foram iniciados e culminaram em três etapas de concessões, que, juntas, formaram uma carteira com vinte e um contratos com o parceiro privado, atingindo um total próximo a 10.000 km de rodovias concedidas, o que representa algo em torno 15% de toda malha federal pavimentada (DNIT, 2018a).

A se considerar os resultados da pesquisa, realizada pela Confederação Nacional de Transportes - CNT, como um indicativo de eficácia do PROCROFE, vê-se que cerca de 75% das rodovias concedidas (Federais e Estaduais) tiveram seu estado geral classificado como ótimo ou bom, frente aos quase 30% obtidos pelas das rodovias geridas pelo setor público (CNT; SEST; SENAT, 2017, p.80), assim, se deduz pelo atendimento deste objetivo pelo programa de concessões brasileiro. Mas, independente deste resultado, o Governo Brasileiro entende não só pela continuidade do programa de concessões, como também realiza novos estudos visando ampliar a malha concedida, além de, concomitantemente, prever a relicitação de alguns trechos de concessões estão por finalizar ou venham a retornar aos cuidados do Estado por quaisquer outros motivos. Contudo, além desta convicção sobre as vantagens proporcionadas pela concessão de rodovias federais, existe outro fator, que gera pressão para que o Estado Brasileiro avance no programa de concessões: as constantes reduções orçamentárias impostas ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, que limitam sua capacidade de promover a devida manutenção da malha existente, que repercute no nível de serviço e na qualidade das vias existentes.

Diante do quadro exposto, busca-se neste artigo analisar temas afetos à necessidade governamental pela expansão do programa de concessões rodoviárias, sob um olhar que destaca a relevância de um planejamento setorial assentado em estratégias de desenvolvimento nacional e planos de mais longo prazo. Para tanto, optou-se por estruturar este artigo em tópicos, onde se busca por abordar separadamente conceitos entendidos como basilares para a compreensão da visão deste autor sobre o tema para, posteriormente, construir argumentos que contribuam para embasar futuras decisões e ações que amparem a longevidade do programa de concessões.

A estrutura textual proposta encontra-se dividida em oito partes. As sete primeiras abordam questões entendidas como fundamentos para a construção do raciocínio proposto. São elas: 1. Discussão sobre o papel do Estado Brasileiro na infraestrutura rodoviária; 2. Quando a motivação estratégica é a força motriz; 3. Visão das ineficiências da infraestrutura rodoviária.; 4. Visão acerca da expansão da malha rodoviária federal concedida; 5. Aspectos gerais da primeira, segunda e terceira etapas 6. Questão do usuário: quem usa é que devem pagar? 7. Coexistência de concessões e obras públicas e vantagens da diversificação de modal de transporte. Construída esta narrativa, parte-se para desencadeamento do raciocínio, explorado, no item 8. Conclusões.

1. Discussão sobre o papel do Estado Brasileiro na infraestrutura rodoviária

A partir do momento em que se opta por discutir sobre a longevidade e as fronteiras de expansão de um programa de concessões, entende-se importante abordar, mesmo que superficialmente, dois assuntos: 1) o papel do estado na economia e; 2) a importância do planejamento e da estratégia de desenvolvimento nacional. Isto porque o primeiro assunto busca enaltecer a relevância de o estado se posicionar claramente frente ao mercado e, ao mesmo tempo, focar suas ações para dar conta dos desafios da sociedade de maneira eficaz; o segundo, para ressaltar a necessidade de se ter um rumo definido, que permita orientar políticas públicas e as ações estatais, ou até mesmo justificar não-ações. Implica, às vezes, em divergências com anseios setoriais mais imediatos, mas que acabam por repercutir na estruturação de longo prazo tanto do setor, quanto do país.

A discussão sobre o qual deve ser o papel do Estado na economia não é

propriamente nova, apesar de continuar sendo atual e controversa. Stiglitz (2003, p. 13) apresenta uma síntese bastante interessante que ilustra os vários pontos de vista que surgiram no decorrer da história. Segundo o autor, para os mercantilistas do século XVIII, principalmente os franceses, era o Estado que deveria fomentar ativamente o comércio e a indústria. Logo, surgiram ideias nas quais o Estado deveria desempenhar um papel limitado na economia, uma vez que os indivíduos (privado) possuiriam a competência, que associada ao ânimo pelo lucro, os direcionaria a servir ao interesse público, quando da própria busca por seus interesses privados. Assim, para Adam Smith e seus seguidores, a economia seria conduzida como que por uma mão invisível, a produzir aquilo que a sociedade almeja e da melhor forma possível. Já no século XIX, o pensamento liberal estava envolto na doutrina do *laissez faire*, ainda mais enfática quanto à necessidade do minimalismo Estatal, o qual não deveria interferir de maneira alguma nas atividades do setor privado, nem mesmo por meio da regulação; e, somente agindo desta forma, o Estado estaria realmente servindo aos interesses da sociedade.

Atualmente, ainda segundo Stiglitz (2003, p. 14), vigora o entendimento de que os mercados e a iniciativa privada constituem sim a chave para o êxito de uma economia, entretanto, ao Estado cabe um papel importante: atuar em complemento a este mercado, buscando mitigar suas falhas. Neste contexto, a discussão que se coloca deixa de ser se cabe ou não cabe ao Estado intervir na economia, mas sobre qual exatamente seria seu papel, em que áreas e/ou setores econômicos e em qual dose e/ou tempo.

Desprende-se, portanto, que tal análise sobre o papel do Estado deve superar discussões puramente ideológicas. O Estado tem um papel a desempenhar, principalmente quando se trata de assuntos afetos a infraestrutura nacional, na qual geralmente necessita de recursos volumosos de capital e cuja execução acaba ficando a cargo de poucos atores. Contudo, este papel estatal, de difícil dosagem, não deveria estar dissociado de uma estratégia de desenvolvimento nacional e se estar ancorado no planejamento governamental de longo prazo, sob o risco de o Estado errar na dose e ser sentido como um pesado e oneroso fardo para a economia.

Dentro de uma estratégia de desenvolvimento, escolhas como por um ou outro modal de transporte ou um desenho específico de cadeia logística, e toda a rede que se desenrola a partir disso, derivariam de planejamentos de médio e longo prazo. Além

disso, por repercutirem em outros setores da economia nacional, as decisões sobre a infraestrutura nacional, como no caso das rodovias, exigem maturidade da sociedade e de seus governantes, associada a uma percepção de nação apurada e um espírito público bastante presente, para que as escolhas sejam as melhores possíveis para o país.

Apenas para ilustrar a força de ações estruturadas em planos, traz-se um exemplo de estratégia nacional, combinada com políticas públicas direcionadas, encontrado na própria história do rodoviarismo brasileiro. Durante os anos de 1950 até meados de 1970, o Estado Brasileiro atuou como o grande indutor do desenvolvimento nacional, fomentando a construção de rodovias por todo seu território. Neste período, ocorreu a construção de quase a totalidade das vias federais hoje existentes. A ótica de então era promover o desenvolvimento nacional por meio da industrialização do país e da integração nacional (garantia de território, unidade nacional e unificação dos mercados), neste contexto as rodovias foram vistas como instrumentos desta política pública e como papel do Estado. Os efeitos desta política, positivos ou negativos, são sentidos até hoje, como, por exemplo, pela nossa dependência pelo modal rodoviário e pelo abandono e deterioração de grande parte da malha ferroviária nacional.

De maneira diversa, ainda sobre o enfoque da importância de planos estruturantes, no Brasil pós-redemocratização, o processo decisório perdeu seus fundamentos em bases estratégicas e assentou-se mais sobre perspectivas macroeconômicas. Neste período, os direcionamentos governamentais para a política de infraestrutura tiveram altos e baixos, mas em comum, o fato de não se contar com um norte muito claro e de possuírem um caráter isolado, pontual e, por vezes, descolado de interesses nacionais. Não obstante, havia uma percepção de que o Estado Brasileiro gastava muito e gastava mal e de que os recursos estatais deveriam ser empregados de forma mais eficiente, neste ambiente, cresceu o interesse pelas concessões de rodovias brasileiras, tanto da malha pública federais, quanto da estadual, visto que se ganharia com a expertise, agilidade e eficiência do parceiro privado, se atrairia maiores investimentos para o setor e se geraria empregos.

As três etapas de concessão acabaram por refletir, cada uma de uma maneira singular, o humor dos números e das perspectivas econômicas do momento, mesmo com os contratos prevendo mais de duas décadas de compromissos entre as partes. Em comum, a expectativa de que os custos referentes à recuperação, manutenção e

operação das rodovias concedidas e, até mesmo, os novos investimentos, deveriam deixar de ser de responsabilidade do Estado e se transferir para o investidor privado, mediante remuneração do mesmo por meio da cobrança de uma taxa de uso (tarifa de pedágio), tudo em um ambiente regulado.

Apesar de as três etapas serem exitosas em seus propósitos, entende-se que políticas como as que envolvem concessões de infraestrutura de transportes, por serem importantes e necessárias e exigirem contratos longevos (que ultrapassam vários governos e se aproximam dos grandes ciclos da economia mundial), devam estar aderentes a planejamentos de longo prazo e, conseqüentemente, de um plano estratégico nacional. Todas as alternativas que busquem a conservação, melhoria e/ou ampliação do parque de infraestrutura nacional são válidas e devem ser consideradas, mas com sinergia e foco nos objetivos da nação.

2. Quando a motivação estratégica é a força motriz

Recorda-se que a escolha pelo modal rodoviário como matriz de transporte do Brasil foi uma decisão de Estado. O fato é que vigorou, muito fortemente a partir da década de 1940, o entendimento político, governamental e empresarial de que a integração nacional seria concretizada por meio da construção de rodovias, muitas vezes até em substituição a ramais ferroviários existentes (PAULA, 2010, p 153). A partir da publicação do Decreto-Lei nº 8.463, de 27 de dezembro de 1945, observa-se a concretização da política pública com o aumento de investimentos e expansão significativa da malha federal pavimentada, que passou de módicos 423 km de rodovias na época para algo próximo a 50 mil km no início dos anos de 1980, sendo que já ao final dos anos 60, praticamente todas as capitais da época encontravam-se interligadas por estradas federais, com exceção de Manaus e Belém (DNIT, 2018b).

Trata-se apenas de ilustrar que: a) o Estado foi capaz de promover tal grau de investimentos em infraestrutura e uma transformação estrutural na sociedade e na economia em relativo pouco tempo, para tanto necessitou estar preparado; e b) foi necessário um alinhamento entre setores produtivos, empresariais e societários para que tais decisões se concretizem, superando os entraves técnicos e institucionais que esse tipo de projeto implica e que, frequentemente, tornam-se impeditivos para a execução de iniciativas transformadoras. Registra-se, também, que estratégias deste calibre repercutem de maneira bastante impositiva no presente e no futuro da nação, por

ultrapassar gerações e moldar toda a estrutura social, política e econômica ao seu redor. Decisões estratégicas, portanto, demandam sólidos diagnósticos e adequados tratamentos.

Em razão desta política, ainda hoje, o Brasil tem como base da matriz de transporte o modal rodoviário. Contudo, a diferença entre o período atual e o período citado, que se quer ressaltar, é que a estratégia nacional que impulsionava aquela política se perdeu. Diante desta perda, restou uma política sem uma nova força motriz, que permitisse alterar rumos, como, por exemplo, os que causam a dependência por único modal e que limitam alternativas logísticas de maior eficiência.

Não que o modal rodoviário não seja importante, mas hoje o país continua tendo a necessidade de investir pesado tanto em construção e ampliação de capacidade de rodovias, quanto na recuperação e manutenção daquelas já existentes, em um cenário de restrições financeiras e custos elevados. Gastos que, no longo prazo, haveriam de ser menores com uma melhor distribuição modal, principalmente para movimentações de cargas em longas distâncias. Atualmente, o Brasil dispõe de uma malha federal pavimentada próxima aos 65.500 km (DNIT, 2018a), onde cerca de 85% é mantida de operada pelo DNIT (Tabela 1), a um custo médio da ordem de 4 bilhões de reais anuais¹; os 15% restantes encontram-se concedidas ao parceiro privado. Segundo a Empresa de Planejamento e Logística – EPL, pelas rodovias brasileiras circulam 65% de toda carga contabilizada como transporte inter-regional (EPL, 2018, p. 14), demandando novos investimentos e melhorias constantes. Neste quadro, o programa de concessões de rodovias desempenha um papel fundamental, contribuindo com a qualidade das vias e suporte operacional.

Tabela 1 – Malha rodoviária Federal.

Rodovias Federais – quantitativo.		Rodovias Federais – Adm. DNIT	
Pavimentada	65.529,6 km	Pavimentada	54.797,6 km
Não pavimentada	10.728,9 km	Não pavimentada	10.455,3 km
Planejada	44.280,9 km	Planejada	17.973,0 km
Total	120.539,4 km	Total	83.225,9 km

Fonte: DNIT (2018a)

Entretanto, as concessões, quando observadas agrupadas em suas etapas, aparentam possuir objetivos mais ligados aos planos de governos, do que

¹ (dados orçamentários, agregador: “Conservação e Manutenção da Malha Total” - Ministério dos Transportes, “Pagamentos Totais”, período de referência: de 2007-2017)

propriamente a um plano de estado, provavelmente, limitando o potencial estruturante que já se observa. Esta limitação resulta não de uma falha do programa de concessões, mas da ausência de uma orientação com bases em um planejamento estratégico nacional.

3. Visão sobre as ineficiências de infraestruturas rodoviárias

Primeiramente, cabe observar a necessidade de se diferenciar rodovias que operam com volume de tráfego abaixo de sua capacidade, daquela que está no seu limite ou acima dele. No primeiro caso, entende-se que a via adquire características típicas de um bem público puro, ou seja, configura-se como um bem não rival e não excludente. Por não rival, neste caso, significa que o número de vezes que um veículo usa a rodovia, não reduz as vezes que outro pode utilizar a mesma rodovia, e por não excludente, que todos que quiserem podem usufruir dos benefícios da rodovia. Neste caso, o custo marginal em se admitir mais um carro na rodovia é praticamente zero, pois ela já está construída e deve ser mantida e operada independentemente do número de veículos que por ela trafega. Entretanto, uma demanda muito abaixo da capacidade da via, poderia configurar uma ineficiência em termos de investimento, onde se teria uma infraestrutura cara de construir, operar e manter, e que não é utilizada na sua capacidade de projeto.

Apesar de a rodovia (operando abaixo da capacidade) funcionar como um bem não rival e não excludente, é, segundo Stiglitz (2003, p. 151), possível gerar exclusão ao, por exemplo, se cobrar uma tarifa por sua utilização. Ele alerta, no entanto, que essa exclusão pode ocasionar um subconsumo ainda maior da rodovia, o que caracterizaria um tipo de ineficiência econômica (se arrecadaria menos do que se poderia arrecadar). Assim, segundo o autor, o dilema que se põe é que ao se cobrar pelo uso de um bem não rival, gera-se ineficiência econômica, ao não se cobrar, incorre-se em não gerar incentivos econômicos suficientes para se ofertar o serviço (bem público). O balizador entre o grau de exclusão gerado e o incentivo no provimento, conclui, passa a ser então o valor da tarifa cobrada.

O raciocínio se altera no caso de a rodovia estar operando próximo a sua capacidade, ou acima dela, quando fica claro a necessidade de se promover investimentos para o aumento de capacidade, recuperação e/ou manutenção, uma vez que os custos para a utilizar acabam por aumentar significativamente. Operando acima

de sua capacidade, sua utilização passa a ser também rival e excludente (i.e. congestionamentos); com isso gerar exclusão ainda maior por meio de tarifa passaria a contribuir para um melhor funcionamento da mesma, pela própria redução da demanda, além de possibilitar uma maior geração de recursos dentro do próprio sistema.

Portanto, circunscrito ao raciocínio exposto por Stiglitz (2003), a opção em se cobrar pelo uso de rodovias federais, principalmente com foco naquelas com maior volume de tráfego, viria ao encontro de uma maior eficiência econômica e da necessidade proporcionar maiores investimentos na via. Isto posto, verifica-se que a opção por se conceder aquelas rodovias com maior número de veículos trafegando indica ser teoricamente adequado e tende a proporcionar um ciclo virtuoso no sistema viário concedido. Contudo, este argumento não justificaria, por exemplo, a implantação de pedágios rodovias com baixos volumes de tráfego, apesar de não colocar óbices. Considerando que alguns estudos apontam que já estaríamos próximos ao limite do modelo adotado, a discussão sobre a ampliação do programa de concessões, neste enfoque, abrangeria justamente aquelas com baixo volume de tráfego e/ou mais sensíveis socialmente ao preço dos pedágios. Assim, neste caso, outras dimensões pertinentes ao assunto deverão prevalecer para embasar as futuras tomadas de decisão.

4. Visão acerca da expansão da malha rodoviária federal concedida

Como discutido anteriormente, rodovias federais são um bem público que compõem a infraestrutura do Estado, possuindo funções econômicas, sociais, de integração e até mesmo de segurança nacional. Entretanto, apesar algumas rodovias flertarem bastante com a possibilidade de serem concedidas ao parceiro privado (em função de indicarem viabilidade econômica para tanto), outras impõem dificuldades à tarefa de atrair o investidor, principalmente, quando se avalia somente o volume de tráfego na rodovia e o potencial de retorno financeiro decorrente do pagamento de tarifas de pedágio.

Assim, como o transporte de cargas e passageiros é realizado majoritariamente por meio do transporte rodoviário, conceder à iniciativa privada uma parcela cada vez maior das rodovias federais é tido como o caminho a ser traçado, na ótica do alívio para as contas públicas e da eficiência do ente privado, na expectativa de resultados

positivos para a infraestrutura. Contudo, como no modelo vigente o parceiro privado presta serviços à sociedade mediante uma perspectiva do lucro por meio da cobrança da tarifa de pedágio, cabe, mais uma vez, ao Estado atuar criando mecanismos para garantir o equilíbrio econômico-financeiro de contratos, principalmente em concessões que abranjam rodovias menos atrativas. Neste contexto, observa-se que, devido a grande extensão da malha rodoviária federal pavimentada e das profundas diferenças entre as realidades econômicas, sociais e territoriais do país, seria bastante difícil a adoção de um modelo universal de concessão: haveria de necessariamente existir outros instrumentos que viabilizassem a parceria com o investidor privado.

Isso porque, analisando aquelas rodovias com baixo volume de tráfego e/ou altos custos das obras necessárias, o valor da tarifa calculada para atender a tais demandas resultariam em valor superior aquele que os usuários estão dispostos a pagar, ou mesmo acima dos próprios benefícios privados, que obteriam com a concessão em operação. Situação oposta também pode ser colocada; rodovias com alto tráfego que não necessitam de grandes investimentos (já duplicadas, por exemplo), o valor do pedágio resultaria muito baixo, causando desequilíbrios competitivos entre regiões, nos quais as mais ricas e desenvolvidas poderiam ter tarifas mais baixas do que aquelas praticadas nas regiões menos desenvolvidas e vice-versa. Para abordar este tipo de distorção, que se mostra bastante presente na realidade brasileira, é que se entende pertinente às discussões existentes sobre, por exemplo, considerar algum mecanismo que incorpore subsídios cruzados, na busca pela equalização de tarifas entre sistemas, e, porque não, uma discussão sobre equidade dentro da própria concessão, onde veículos maiores e mais pesados, que mais danificam as rodovias, pagassem relativamente mais dos veículos menores.

Assim quando se discute a possibilidade de expansão de um programa de concessões, ou quando se busca entender seus entraves e limitações, uma discussão que aborde rodovias com pouca ou nenhuma atratividade econômica urge em ser realizada, principalmente por se tratar de amostra significativa da malha federal pavimentada. Assim como é necessário se pensar soluções que sejam sensíveis aos potenciais impactos tarifários sobre os usuários.

Trata-se de ter clareza sobre o que se busca em termos de malha rodoviária concedida e de se estabelecer metas condizentes com a realidade do país e, no caso de se entender ser relevante, dentro de uma estratégia nacional, se avançar como o

programa de concessões sobre estas rodovias, com a introdução de novos conceitos, viabilizando futuras licitações. Se for esta a opção, entende-se que a solução passará um modelo sustentável onde um conjunto de concessões acabe por suportar trechos de rodovias, os quais sozinhos se mostrem sem atratividade econômica para o investidor privado ou sem interesse de pagamento por parte dos usuários.

Além desta discussão sobre a garantia do equilíbrio econômico-financeiro de concessões e da busca pelos benefícios ao usuário, há de se considerar também outros fatores, quando se discute a expansão da malha concedida: o processo envolvendo a escolha, os estudos, a validação e a licitação dos trechos de rodovias para fins de concessão, demanda tempo para ser concluído. O longo caminho a ser percorrido se deve, primeiro, à própria complexidade inerente aos estudos de demanda e das modelagens econômico-financeiro e jurídica; segundo, do próprio desenho do fluxo processual que envolve vários atores e a elaboração de todos os estudos e aprovações necessárias à obtenção de licenças; terceiro todo rito de realização audiências públicas e revisões realizadas pelo Tribunal de Contas da União - TCU, e; quarto, o próprio processo de licitação.

Nesta ótica, mesmo considerando um ritmo de 5.000 km licitados a cada cinco anos (como entre a 2º e 3º etapas), demandariam mais de 50 anos para se conceder a malha federal pavimentada hoje existente, caso isso fosse possível e viável. Fato este que se agravaria com a necessidade de relimitar trechos da primeira, segunda e terceira etapas de concessões cujos prazos contratuais se encerrariam no decorrer deste tempo. Assim, é importante considerar que dinheiro público continuará sendo necessário, no mínimo para manter grande parte das rodovias federais já pavimentadas, para que não se deteriore e venham a exigir investimentos ainda maiores no futuro.

Diante do exposto, enxerga-se que, no modelo atual, o programa de concessões deve ter fôlego para mais uma ou outra etapa, somente com ajustes no ambiente regulatório. Assim, ao se decidir por uma expansão ainda maior da malha concedida, torna-se premente a necessidade de se propor novos modelos de parceria com o privado, ou de se criar novos mecanismos de sustentação financeira do contrato de concessão, como, por exemplo, as já históricas considerações sobre Parceria Público Privada – PPP, patrocinada e subsídios cruzados no sistema como um todo, ou seja, entre diferentes ativos, além dos subsídios cruzados entre os usuários do mesmo ativo.

Inevitavelmente, o programa de concessões conviverá em simbiose e em complemento com rodovias mantidas e operadas pelo DNIT, além de investimentos do governo buscando o crescimento da participação dos outros modais de transportes.

5. Aspectos gerais da primeira, segunda e terceira etapas

O programa brasileiro de concessões encontra-se hoje com três etapas de licitação concluídas e com praticamente todas as concessionárias, vencedoras dos certames, contratadas e em operação. Além disso, com aproximadamente 10.000 km de trechos já concedidos e algo perto de 5.000 km em estudos, a expectativa é que o programa atinja um percentual próximo a 23% de toda quilometragem da malha federal pavimentada em poucos anos, o que para alguns estudiosos do tema, seria algo já bastante próximo ao limite do próprio programa, que estaria em 25% (NETO; MOREIRA; MOTTA, 2018, p. 85) – considerando o volume de tráfego e respectivo potencial de retorno financeiro.

Assim, o programa avança para sua fase mais madura, na qual caberá basicamente gerenciar o portfólio nacional de concessões, mesmo que existam considerações a serem feitas e margem para aprimoramentos, principalmente quando das relicitações de concessões das primeiras etapas forem acontecendo.

As licitações das 1ª, 2ª e 3ª etapas de concessões de resultaram em uma carteira com vinte e dois contratos firmados com parceiros privados, listados na Tabela 2.

Tabela 2 - Concessões federais – Contratos firmados

Rodovia(s) / concessionária	Início / prazo	Trecho	Etapa	Ext. (km)
BR-101/RJ (CCR PONTE) ¹	01/06/1995 (20 anos)	Ponte Rio-Niterói	1ª	13,2
BR-116/RJ/SP (NOVADUTRA)	01/03/1996 (25 anos)	Rio de Janeiro – São Paulo	1ª	402,0
BR-040/MG/RJ (CONCER)	01/03/1996 (25 anos)	Rio de Janeiro – Juiz de Fora	1ª	179,9
BR-116/RJ (CRT)	22/03/1996 (25 anos)	Rio de Janeiro – Teresópolis – Além Paraíba	1ª	142,5
BR-290/RS (CONCEPA) ²	04/07/1997 (20 anos)	Osório – Porto Alegre	1ª	121,0
BR-116/293/392/RS (ECOSUL)	03/05/2001 ⁵ (25 anos)	Pólo de Pelotas	1ª	457,3
BR-116/PR/SC (PLANALTO SUL)	18/02/2008 (25 anos)	Curitiba – Div. SC/RS	2ª	412,7
BR-116/PR - BR-376/PR - BR 101/SC (LITORAL SUL)	18/02/2008 (25 anos)	Curitiba – Palhoça	2ª	405,9
BR-116/SP/PR (RÉGIS BITTENCOURT)	18/02/2008 (25 anos)	São Paulo – Curitiba	2ª	401,6
BR-381/MG/SP (FERNÃO DIAS)	18/02/2008 (25 anos)	Belo Horizonte – São Paulo	2ª	562,1

Tabela 2 - Concessões federais – Contratos firmados (Continuação)

Rodovia(s) / concessionária	Início / prazo	Trecho	Etapa	Ext. (km)
BR-101/RJ (AUTOPISTA FLUMINENSE)	18/02/2008 (25 anos)	Ponte Rio-Niterói – Div.RJ/ES	2ª	320,1
BR-153/SP (TRANSBRASILIANA)	18/02/2008 (25 anos)	Div.MG/SP – Div. SP/PR	2ª	321,6
BR-393/RJ (RODOVIA DO AÇO)	28/03/2008 (25 anos)	Div. MG/RJ - Entr.BR-116 (Dutra)	2ª	200,4
BR-116/324/BA e BA-526/528 (VIABAHIA)	20/10/2009 (25 anos)	Divisa BA/MG - Salvador - Acesso à Base Naval de Aratu	2ª	680,6
BR-101/ES/BA (ECO-101)	10/05/2013 (25 anos)	Entr. com a BA-698 (acesso a Mucuri) - Divisa ES/RJ	3ª	475,9
BR-050/GO/MG (MGO Rodovias)	08/01/2014 (30 anos)	Entr. com a BR-040 (Cristalina/GO - Divisa MG/SP)	3ª	436,6
BR-060/153/262/DF/GO/MG (CONCEBRA)	05/03/2014 (30 anos)	630,20 km da BR-060 e BR-153, desde o entr. com a BR-251, no DF, até a divisa MG/SP, e 546,30 km da BR-262, do entr. com a BR-153 ao entr. com a BR-381, em MG	3ª	1.176,5
BR- 163/MT (CRO)	21/03/2014 (30 anos)	Trecho de 822,8 km na BR-163 e 28,1 km na MT-407	3ª	850,9
BR-163/MS (MS VIA)	11/04/2014 (30 anos)	Trecho divisa MS/MT até MS/PR)	3ª	847,2
BR-040/DF/GO/MG (Via 040)	22/04/2014 (30 anos)	Trecho Brasília/DF – Juiz de Fora/MG	3ª	936,8
BR-153/TO/GO (Galvão) ³	31/10/2014 (30 anos)	Entr. da BR-060 em Anápolis - Entr.com a TO-070	3ª	624,8
BR-101/RJ (ECOPONTE) ⁴	01/06/2015 (30 anos)	Ponte Rio-Niterói	3ª	13,2
TOTAL: 22 contratos de concessões firmados				9.982,8

Legenda: 1 - contrato encerrado; 2 – Contrato prorrogado ;3 – Caducidade do contrato; 4 – Trecho relicitado; 5 – Alterado em função de Termo aditivo. Fonte: dados disponíveis no sítio da ANTT (ANTT, 2018)

A 1ª etapa constituiu-se de concessões iniciadas entre os anos de 1995 e 1998. Foram seis concessionárias contratadas, cobrindo 1.315,9 km de rodovias. Os prazos das concessões variavam entre 20 e 25 anos. A média de quilômetros concedidos se situou em torno de 220 km por concessionária, tendo buscado trechos específicos de rodovias bem consolidadas, com potencial de gerar rentabilidade; não obstante, localizam-se nas regiões sul e sudeste do país. Os contratos encontram-se distribuídos entre quatro grupos acionários, com algo entorno de 400 km cada (ver tabela 3).

Tabela 3 - Distribuição das rodovias por concessionárias e grupos acionários – 1ª etapa

Concessionária	Grupo acionário	Rodovia - Trecho	Ext. (km)	Agregado por grupo acionário
CCR PONTE	CCR	BR-101/RJ - Ponte Rio-Niterói	13,2	415,2 km
NOVADUTRA	CCR	BR-116/RJ/SP - Rio de Janeiro – São Paulo	402,0	
CONCER	TRIUNFO	BR-040/MG/RJ - Rio de Janeiro – Juiz de Fora	179,9	300,9 km
CONCEPA	TRIUNFO	BR-290/RS - Osório – Porto Alegre	121,0	
ECOSUL	ECORODOVIAS	BR-116/293/392/RS - Pólo de Pelotas	457,3	457,3 km
CRT	Consórcio de empresas	BR-116/RJ - Rio de Janeiro – Teresópolis – Além Paraíba	142,5	142,5 km

Com os contratos da 1ª etapa de concessão, buscava-se a recuperação e melhoramentos de trechos de rodovias que se encontravam degradadas, exigindo investimentos importantes, resultado da redução de recursos oriundos de receitas vinculadas, existentes em períodos anteriores, e a vigência de fontes agora orçamentárias, que atendem ao princípio da não-afetação das receitas (Art. 167 da Constituição Federal de 1988). Um aspecto que marcou esta etapa foram tarifas iniciais com valores elevados. Estas, também tiveram crescimento acima da inflação no decorrer da execução do contrato de concessão. Encontra-se como explicação para o primeiro fato o próprio custo do dinheiro na época, quando a macroeconomia brasileira andava bastante conturbada e com aspectos regulatórios ainda incipientes, que aumentavam o risco do investidor, para o segundo, a inclusão de obras não previstas inicialmente no contrato.

Assim, foi:

[...] esse crescimento real das tarifas de pedágio levou o governo federal a refazer os estudos para a determinação das condições de licitação da 2ª etapa (2008 e 2009). A alegação foi que era necessário rever os estudos econômico-financeiros dos projetos de concessão de rodovias por conta da redução do risco de crédito, da redução da taxa de juros básica (SELIC), da desoneração tributária para a construção civil e do redimensionamento do fluxo de veículos (demanda). Adicionalmente, o governo adotou o IPCA como o índice que determina os reajustes anuais. (NETO; PAULA; SOUZA 2011, p. 35).

A 2ª etapa, com oito concessões, constituiu-se daquelas iniciadas nos anos de 2008 e 2009, portanto, já dentro a vigência tanto do marco regulatório instituído com a Lei 8.987/95 (Lei das Concessões), quanto da Lei 10.233/2001 (Lei de criação da ANTT). Tinham como prazo 25 anos de exploração (com exceção da VIABAHIA, cujo contrato prevê 20 anos). Atingiram o montante de 3.305 km de rodovias. Nesta etapa, a média de quilômetros concedidos por concessionária é 88% mais elevado que a da primeira, resultando em 413 km. Observa-se um foco nas rodovias interestaduais que compõem corredores logísticos, que integram o país, contudo ainda se encontram concentradas nas regiões sul e sudeste. Nas licitações desta etapa há prevalência de um grupo acionário, o qual, sozinho, administra 2.102,4 km de rodovias ou 64% do total licitado. A Tabela 4 ilustra esta distribuição.

Tabela 4 - Distribuição das rodovias por concessionárias e grupos acionários – 2ª etapa

Concessionária	Grupo acionário	Rodovia - Trecho	Ext. (km)	Agregado por grupo acionário
AUTOPISTA PLANALTO SUL	ARTERIS	BR-116/PR/SC - Curitiba – Div. SC/RS	412,7	2.102,4 km
AUTOPISTA LITORAL SUL	ARTERIS	BR-116/PR - BR-376/PR - BR 101/SC - Curitiba – Palhoça	405,9	
RÉGIS BITTENCOURT	ARTERIS	BR-116/SP/PR - São Paulo – Curitiba	401,6	
FERNÃO DIAS	ARTERIS	BR-381/MG/SP - Belo Horizonte – São Paulo	562,1	
AUTOPISTA FLUMINENSE	ARTERIS	BR-101/RJ - Ponte Rio-Niterói – Div.RJ/ES	320,1	
TRANSBRASILIANA	TRIUNFO	BR-153/SP - Div.MG/SP – Div. SP/PR	321,6	321,6 km
RODOVIA DO AÇO	ACCIONA	BR-393/RJ - Div. MG/RJ - Entr.BR-116 (Dutra)	200,4	200,4 km
VIABAHIA	ROADIS	BR-116/324/BA e BA-526/528 - Divisa BA/MG - Salvador - Acesso à Base Naval de Aratu	680,6	680,6 km

Na 2ª etapa, hoje próxima dos dez anos de existência, os contratos não previam grandes investimentos às obrigações das concessionárias, pois se buscou rodovias com ativos já realizados e com volumes de tráfego suficientes para a sustentação do negócio, contudo, permaneceu a possibilidade de inclusão de serviços e obras não previstos no contrato, em função de necessidades. A modicidade tarifária agora se fez presente, resultando nas tarifas mais baixas dentre todas as outras etapas, no entanto, ainda se constataram aumentos acima da inflação no decorrer dos anos. Advoga-se que dentre os motivos, tanto dos aumentos, quanto das inexecuções, está que inclusão de novas obras aos contratos, que se mostrariam mais vantajosas economicamente para as concessionárias, pois ensejam reequilíbrios econômico-financeiros maiores do que eventuais penalidades pela não execução de obras e serviços especificados em contrato, cujos valores foram definidos por ocasião da licitação.

Por fim, a 3ª etapa, que acrescentou à lista mais oito contratos, cujas concessões se iniciaram entre 2013 e 2015. Os contratos passaram a contemplar um período maior que as etapas anteriores: 30 anos. Nesta etapa, se atingiu o montante de 5.361,9 km de rodovias concedidas. A média de quilômetros por concessionária novamente se elevou, agora batendo na casa dos 764 km, já com olhar nos grandes corredores de exportação e na ampliação das fronteiras agrícolas do interior do país, com destaque para o centro-oeste brasileiro. Verifica-se que a distribuição dos trechos concedidos entre grupos acionários apresenta-se mais equilibrada, conforme dados da Tabela 5.

Foi nesta etapa em que foram propostas metas mais ousadas às concessionárias, com grandes obras de duplicação, previstas para serem realizadas nos primeiros cinco

anos do contrato. Além disso, foi incorporado princípios de subsídios cruzados, quando da composição dos trechos da concessão, que combinaram aqueles de maiores volumes de tráfego com os de menores volumes, na expectativa de que investimentos induzissem uma maior utilização via. Mesmo com esse enfoque mais desenvolvimentista, as tarifas se situaram um pouco acima das da 2ª etapa, mas ainda bem mais baixas que as da 1ª etapa, obtidas, por exemplo, diante expectativas de linhas de financiamento a taxas de juros subsidiadas por bancos públicos.

Tabela 5 – Distribuição atual das rodovias por concessionárias e grupos acionários – 3ª etapa

Concessionária	Empresa controladora	Rodovia - Trecho	Ext. (km)	Agregado por grupo acionário
ECO-101	ECORODOVIAS	BR-101/ES/BA - Entr. com a BA-698 (acesso a Mucuri) - Divisa ES/RJ	475,9	489,1
ECOPONTE	ECORODOVIAS	BR-101/RJ - Ponte Rio-Niterói	13,2	
MGO Rodovias	Consórcio de empresas	BR-050/GO/MG - Entr. com a BR-040 (Cristalina/GO - Divisa MG/SP)	436,6	436,6
CONCEBRA	TRIUNFO	BR-060/153/262/DF/GO/MG - 630,20 km da BR-060 e BR-153, desde o entr. com a BR-251, no DF, até a divisa MG/SP, e 546,30 km da BR-262, do entr. com a BR-153 ao entr. com a BR-381, em MG	1.176,5	1.176,5
CRO	Odebrecht Rodovias	BR- 163/MT - Trecho de 822,8 km na BR-163 e 28,1 km na MT-407	850,9	850,9
MS VIA	CCR	BR-163/MS - Trecho divisa MS/MT até MS/PR)	847,2	847,2
Via 040	INVEPAR	BR-040/DF/GO/MG - Trecho Brasília/DF – Juiz de Fora/MG	936,8	936,8
Galvão	GALVÃO	BR-153/TO/GO - Entr. da BR-060 em Anápolis - Entr.com a TO-070	624,8	624,8

As concessões da 3ª etapa encontram-se entre o 3º e 4º ano de concessão, tendo atendido satisfatoriamente as metas dos primeiros dois anos. A diminuição do ritmo de duplicações foi sentida mais recentemente, obrigando o governo a buscar alternativas tempestivas para a equalização do problema, como a MP-800 (que perdeu eficácia) e a Lei 13.448/2017. Atribui-se, como prováveis causas das inexecuções, fatores ligados à crise política, com reflexo em várias construtoras brasileiras, além de questões macroeconômicas, com a consequente não realização do cenário otimista, presente no período dos leilões, que expuseram as fragilidades de estudos, prognósticos de empresas e Governo, além de os empréstimos subsidiados não terem avançado.

Voltando a analisar a 1ª, 2ª e 3ª etapas em conjunto, observa-se que 75% da quilometragem total concedida, em vigência, se concentram nas mãos de 50% das empresas controladoras: Arteris, Triunfo, CCR, Ecorodovias e Invepar (ver tabela 7), onde as três primeiras respondem por mais da metade da malha federal concedida.

Tabela 7 – Estudo de concentração de quilometragem de rodovias concedidas por grupo acionário.

#	Empresa(s) Controladora(s)	Etapa 1	Etapa 2	Etapa 3	Total	% participação	% acumulado
1	ARTERIS S.A.	-	2.102,4 km	-	2102,4 km	22,5%	22,5%
2	TRIUNFO	300,9 km	321,6 km	1.176,5 km	1.799,0 km	19,3%	41,8%
3	CCR	402,0 km	-	847,2 km	1.249,2 km	13,4%	55,2%
4	ECORODOVIAS	457,3 km	-	489,1 km	946,4 km	10,1%	65,3%
5	INVEPAR	-	-	936,8 km	936,8 km	10,0%	75,3%
6	Odebrecht Rodovias	-	-	850,9 km	850,9 km	9,1 %	84,4%
7	ROADIS Transportation	-	680,6 km	-	680,6 km	7,3 %	91,7%
8	MGO Rodovias (SPE)	-	-	436,6 km	436,6 km	4,7%	96,4%
9	ACCIONA Concessões	-	200,4	-	200,4 km	2,1%	98,5%
10	CRT	142,5 km	-	-	142,5 km	1,5%	100%
	Total	1.302,7 km	3.305,0 km	4.737,1 km	9.344,8 km	100%	

Em mercados como estes há tendência à forte concentração (GREMAUD; VASCONCELLOS; JÚNIOR, 2009, p 599-600), por isso necessitam de regulação, entretanto, ainda segundo os autores, essa concentração não pode ser a priori considerada boa ou ruim, já que por um lado pode proporcionar ganhos de eficiência, mas, por outro, podem resultar de um aumento do poder de mercado, com suas consequências nocivas à sociedade. No caso brasileiro, considerando que provavelmente ocorra somente mais uma etapa de concessões, não se enxerga a possibilidade de uma concentração danosa ao programa.

Por fim, ressalta-se que, dentre todas estas concessões (listadas na tabela 2), apenas uma da primeira etapa se encerrou por término do prazo (CCR Ponte) e foi relicitada (ECOPONTE). Ainda na 1ª etapa tem-se o caso da CONCEPA que já superou seu prazo de concessão, mas teve seu contrato prorrogado para permitir ao governo realizar uma nova licitação abrangendo o trecho. Nos próximos cinco anos, vários outros contratos da 1ª etapa restarão finalizados por prazo. Na terceira etapa, tem-se o caso da Concessionária GALVÃO que teve o contrato encerrado por meio de declaração de caducidade (não cumprimento do contrato). Não se tem clareza no momento como se darão as soluções previstas na Lei 13.448/17.

Importante colocar que, durante todo este período de concessões, que englobaram as três últimas etapas, foram vários os avanços regulatórios, fruto do aprendizado gradual e sólido, que buscaram resolver não só os problemas abordados

como também inovar nas boas práticas de regulação do setor.

6. Questão do usuário: quem usa é que devem pagar?

Quer sejam as rodovias construídas, ampliadas, recuperadas e/ou mantidas, quer sejam públicas ou concedidas, é, em última instância, o cidadão que acaba por pagar por este bem e pelo serviço disponível, ou por meio do pagamento de tributos, ou com o pagamento das tarifas de pedágio. No caso das rodovias federais, administradas pelo poder público, os recursos utilizados para os fins citados compõem os gastos do governo, cujas receitas se originam da contribuição compulsória, tanto de usuários, quanto de não usuários das vias. No caso das rodovias concedidas, os gastos com o bem público são realizados com receitas obtidas da cobrança de tarifa de pedágio dos usuários da via.

Várias questões sobre equidade se colocam a este respeito, tais como: se é justo um cidadão, que não se utiliza diretamente de rodovias federais (não concedida), arcar compulsoriamente por parte de seus custos, uma vez que não usufrui diretamente do bem ou serviço; ou se um usuário de rodovia (concedidas), paga um preço justo, dado seu perfil de uso, ou, até mesmo, se externalidades positivas, geradas por melhorias e investimentos na via, não estariam sendo, de certa forma, apropriadas por não-usuários, onerando ainda mais o pagador.

Para lançar uma luz sobre o assunto, recorre-se a conceitos de Hely Lopes Meirelles (1971, p. 375) para o qual a tarifa de pedágio caracteriza-se por ser uma retribuição facultativa, por parte dos seus usuários, pela utilização voluntária dos serviços ofertados. Assim, em seu entendimento, pedágio é um simples preço público, que visa a remunerar a construção e manutenção de obras rodoviárias especiais, de utilização vantajosa e facultativa para os usuários. Em resumo, para o autor, a tarifa presta-se para remunerar os serviços pró-cidadão (necessidades pessoais) e não pró-comunidade (exigências da coletividade). Pontua, entretanto, que para que este mecanismo faça sentido é necessário que se ofereça a possibilidade de alternativa para os usuários, tal qual outra estrada que o conduza livremente ao mesmo destino, embora em condições menos vantajosas de tráfego.

Entretanto, ao observar o funcionamento das concessões vigentes, não se enxerga uma aderência exata aos conceitos de preço público descritos, aparentando, por vezes, contornos que se assemelham aos de tributos, que agregam complexidade

às discussões. Mas, independentemente, da busca pela precisão conceitual, busca-se aqui abordar o impacto da tarifa sobre o pagador, uma vez que se pretende avaliar as fronteiras para a expansão e a longevidade do programa de concessões. Ao se observar a última pesquisa de satisfação do usuário, publicada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT (2014, p. 20-25), que se encontra resumida na tabela 8, depara-se com um perfil socioeconômico tipicamente de baixa renda, que costuma ser sensível a questão do valor da tarifa.

Tabela 8 – Síntese do perfil dos usuários de rodovias federais concedidas.

Veículos Leves	Veículos Pesados
86% são do sexo masculino	99% são do sexo masculino
68% tem idade inferior a 45 anos	61% tem idade inferior a 45 anos
65% tem escolaridade igual ou inferior ao ensino médio.	48% tem escolaridade igual ou inferior ao ensino fundamental
65% possuem renda familiar inferior a R\$3.620	75% possuem renda familiar inferior a R\$3.620
55% das viagens são a trabalho / negócios	98% das viagens são a trabalho / negócios
90% das viagens são frequentes (diárias, semanais, quinzenais ou mensais)	96% das viagens são frequentes (diárias, semanais, quinzenais ou mensais)

Em se avançando sobre os demais itens da pesquisa, ainda com auxílio da tabela 8, é possível verificar: a) a prevalência de pessoas com baixa escolaridade; b) a realização de viagens de cunho comercial; c) mesmas pessoas percorrendo o mesmo trecho várias vezes (frequência) e; a já mencionada d) a prevalência de indivíduos com baixa renda familiar. Este panorama que se desenha com a pesquisa, exige atenção dos formuladores da política de concessões, principalmente quando da avaliação do nível de investimentos pretendidos, confrontando-os com a capacidade de pagamento dos usuários, uma vez que, sobre ele recai grande parte da carga dos custos das concessões.

Em um país com elevado número de pessoas compondo as classes C e D, onde qualquer aumento despesa familiar acaba por reduzir o poder de compra do usuário, a manutenção do valor da tarifa dentro de uma faixa que seja adequada a esse perfil pode ser necessária, mas refletirá no nível de investimentos outrora pretendidos. Agrava esta situação o fato, mencionado em tópico anterior, que em todas as etapas de concessão registrou-se o aumento das tarifas em taxas superiores à da inflação, fato que pode ter aumentado o número de exclusões do sistema, ou seja, menos usuários dispostos a utilizar a rodovia.

Uma possível solução para o problema da baixa renda nacional e seus impactos, dentro do próprio ambiente regulado, poderia ser o financiamento da concessão por um grande usuário. Nesta ideia, o setor privado proveria a rodovia, de cujo consumo não se pode excluir ninguém. O problema da baixa renda nacional estaria, de certa forma, mitigado, mas, normalmente, isso só é passível de ocorrer se esse único grande consumidor possuísse benefícios diretos tão significativos com esse bem que compensasse provê-lo, mesmo que outras pessoas acabassem por se beneficiar dele (STIGLITZ, 2003). No entanto, corre-se o risco de ele direcionar este bem ou serviços para atender suas necessidades específicas, podendo ocorrer uma insuficiência no serviço público.

Em síntese, entende-se que quando se busca o desenvolvimento nacional, voltado, em última instância para promover o bem-estar da população, se faz necessário investir na infraestrutura de transportes do país. Para tanto, são necessários recursos e, neste enfoque, é pertinente que usuários e não-usuários, como parte desta coletividade a ser beneficiada, arquem com seus custos. Contudo, o orçamento público já mostra seus limites. No caso específico das rodovias concedidas, a leitura da realidade socioeconômica dos usuários pagador, associada com a escassez de financiamentos privados ao concessionário, cria um cenário desafiador para a realização de novos investimentos em infraestrutura ou, até mesmo, da implantação de um padrão mais elevado de manutenção e operação de vias.

7. Coexistência de concessões e obras públicas e vantagens da diversificação de modal de transporte.

Haja vista a extensa malha pavimentada existente e a importância das rodovias para o PIB nacional mantê-las em boas condições e com sua capacidade adequada à demanda torna-se uma obrigação estatal dispendiosa. No entanto, como resultado de uma boa gestão deste bem público, o país passa a dispor de rotas eficazes para escoamento de produção e deslocamento de pessoas, essenciais para o desenvolvimento da nação, além de uma série de externalidades positivas aos usuários, tais como: menores tempos de deslocamentos, menores custos de frete, menor número de acidentes etc.: todas associadas com a redução do chamado “custo Brasil”. Por sua vez, uma má gestão deste patrimônio, além de alavancar este “custo Brasil” ainda ocasiona a perda de funcionalidade do próprio bem público, sua deterioração e uma série de externalidades negativas.

Mas dado que as cifras, necessárias para custear esta malha, são significativas e por comporem o Orçamento Público Federal, acabam por concorrer com outros gastos importantes, além de estar sujeitas a contingenciamentos e restrições. Assim, manter o compromisso da União com esse patrimônio tem demandado esforços constantes dos gestores públicos. Com o acirramento das disputas por recursos públicos, pelos mais diversos setores da sociedade, resultado de uma maior limitação do orçamento frente às variadas demandas da sociedade, há de se construir alternativas para o setor de transportes.

A solução, longe de ser simples ou de fácil implantação, passa pela redução da dependência pelo modal rodoviário, explorando mais o potencial dos modais ferroviário e aquaviário, principalmente para o transporte de carga de longas distâncias. Com isso, o DNIT poderia, por exemplo, concentrar esforços orçamentários na recuperação e conservação de rodovias mais simples que não necessitem de melhoramentos ou ampliações de capacidade, uma vez que rodovias, que realmente necessitem de investimentos (devido ao seu elevado volume de tráfego), poderiam ser endereçadas ao programa de concessão. Neste cenário, as rotas logísticas, de escoamento de produção, por exemplo, seriam supridas prioritariamente por ferrovias e/ou hidrovias, preservando as rodovias de um desgaste prematuro.

A EPL, em seu Relatório para Consulta Pública: Plano Nacional de Logística – PNL, enfoca a necessidade de se ter um plano nacional como pano de fundo para as políticas públicas do setor de transportes. Seus estudos demonstram ser fundamental, para um incremento da eficiência da matriz logística nacional, o aumento dos investimentos na infraestrutura de outros modais, com destaque ao ferroviário. Em se realizando o cenário proposto pela EPL para 2025, a participação do modal rodoviário no transporte de carga reduziria de 65% (em 2015) para 50% (EPL, 2018, p. 70), fato que representaria uma mudança estrutural importante.

Assim, políticas públicas voltadas às novas concessões estariam direcionadas para aqueles trechos que possuem maiores volumes de tráfego e, portanto, poderiam vir necessitar investimentos mais vultosos, mas que não concorressem com um trecho previsto no PNL para ser suprido por outro modal, desonerando, em consequência o DNIT na manutenção do restante da malha, que não demandariam grandes investimentos.

8. Conclusão

Fatores históricos, frutos de uma estratégia nacional que vigorou nos anos 1950, 60 e 70, definiram a opção brasileira pela prevalência do modal rodoviário sobre os demais modais, resultando na implantação da vasta malha viária, pela qual circula hoje grande parte da economia nacional. Apesar de esta malha ainda estar em expansão e de conviver com a necessidade de manutenção, no que tange ao seu financiamento, observa-se que outrora se dispunha de diversos instrumentos direcionados para a captação de recursos, tais como impostos vinculados, fundos setoriais específicos etc., atualmente, os recursos para o setor concorrem com os demais gastos previstos no Orçamento Público Federal. Assim, com o desmonte do antigo aparato arrecadatório, fragilizou-se um dos alicerces de sustentação da política rodoviarista: seu financiamento. Assim, por necessitar de manutenções e recuperações constantes, principalmente nas rodovias com alto volume de tráfego, períodos assolados por contingenciamentos orçamentários e restrições financeiras do governo repercutem na qualidade das rodovias, sobre as quais se baseia a logística de transporte nacional, sinalizando para a necessidade de se buscar alternativas.

O programa de concessões veio compor um conjunto de possíveis soluções, agregando um alívio para as contas públicas, a melhoria das condições de rodovias com importância econômica, proporcionar maior segurança e melhores serviços aos usuários. No entanto, apesar de haver espaço para expansão do programa, este avanço, em termos de cobertura da malha rodoviária, não só encontra barreiras a serem suplantadas, como as abordadas neste artigo, mas também esbarra na sua própria esfera de atuação: rodovias que gerem retorno econômico e financeiro ao concessionário, no ambiente regulado pelo estado.

O programa concessões brasileiro vem realizando avanços regulatórios importantes, contudo, como as rodovias que possuem um volume de tráfego suficiente para proporcionar tais retornos financeiros ao investidor diminuem a cada etapa de concessão, para se conseguir avançar sobre aquelas com baixos volumes, será necessário explorar questões como de subsídios cruzados e/ou propor modelos que não preconizem melhorias de alto valor nas rodovias, além de se pensar em diminuir exigências operacionais das concessionárias. Ideias, contudo, que não devem desconsiderar a questão da capacidade de pagamento do usuário, uma vez que é ele quem sustentará o modelo por meio do pagamento de tarifa de pedágio.

Entretanto, na busca por uma solução mais ampla para a questão da infraestrutura de transportes, além do avanço do programa de concessões de rodovias, entende-se que se deva avançar também em novos investimentos, com integração, em outros modais de transportes, como o ferroviário e o aquaviário, além da definição clara dos nichos de atuações pública e privada. Para tanto, entende-se fundamental ter como base, um plano setorial de longo prazo, que discipline e norteie as ações governamentais para o atingimento destas metas, fundamentado em uma estratégia nacional que vise o desenvolvimento econômico e social da nação.

Referências Bibliográficas

ANTT. Pesquisa de Satisfação dos usuários de serviços regulados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT. Produto 4, Relatório VI, **Resultados do modal Rodovias Federais Concedidas**. Instituto Análise, 2014. 440 p. Disponível em: <http://www.antt.gov.br/backend/galeria/arquivos/relatorio_vi__rodovias_concedidas.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2018.

_____. Concessões Rodoviárias: **Lista de concessões**. Disponível em :<http://www.antt.gov.br/rodovias/Concessoes_Rodoviarrias/Index.html>. Acesso em: 05 abr. 2018.

CNT; SEST; SENAT. **Pesquisa CNT de Rodovias 2017: Relatório Gerencial**. Brasília, DF, 2017. 403 p.

DNIT. In: SISTEMA NACIONAL DE VIAÇÃO- SNV. **SNV_201801b.xls**. Disponível em: <http://www.dnit.gov.br/sistema-nacional-de-viacao/sistema-nacional-de-viacao/snv_201801b.xls>. Acesso em: 20 março 2018.

_____. Breve Histórico do Rodoviarismo Federal no Brasil. **Histórico do rodoviarismo**. Disponível em :<<http://www1.dnit.gov.br/historico/>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

EPL. **Plano Nacional de Logística**: Relatório para consulta pública. Empresa de Planejamento de Logística. Brasília, DF. mar. 2018. . Disponível em: <<http://www.epl.gov.br/consulta-publica-n-1-2018>>. Período de disponibilização 21/03/2018 a 20/04/2018. Acesso em: 15 abr. 2018.

GREMAUD, A. P.; VASCONCELLOS.M. A. S. de.; JÚNIOR, R. T. **Economia Brasileira Contemporânea**. 7ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009, 659 p.

MEIRELLES, H. L. Pedágio - Natureza jurídica - Condições para sua cobrança. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 104, p. 374-381, out. 1971. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/35738/34537>>. Acesso em: 25 mar. 2018.

NETO, C. A. S. C.; MOREIRA, S. V.; MOTTA L. V. Modelos de concessão de rodovias no Brasil, no México, no Chile, na Colômbia e nos Estados Unidos: evolução histórica e avanços regulatórios. **Texto para Discussão**, Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa Aplicada – IPEA, nº 2378. mar. 2018. 91 p.

NETO, C. A. S. C.; PAULA, J. M. P. de.; DE SOUZA, F. H. Rodovias brasileiras: políticas públicas, investimentos, concessões e tarifas de pedágio. **Texto para Discussão**, Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa Aplicada – IPEA, nº 1668. out. 2011. 44 p.

PAULA, D. A. de. Estado, sociedade civil e hegemonia do rodoviarismo no Brasil. **Revista Brasileira de História da Ciência**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 142-156, jul / dez. 2010.

STIGLITZ, J. E. **La Economía del Sector Público**. 3ª. ed. Barcelona: Antoni Bosch, 2003. 738 p.

Graduado em Engenharia Civil (1999), com mestrado em Geotecnia (2009), ambos pela Universidade de Brasília. Servidor Público Federal, integrante da carreira de Analista de Infraestrutura – AIE, desde 2014. Atuou como projetista de estruturas de grande porte nas áreas de geração de energia e transportes e atualmente ocupa o cargo de Coordenador de Avaliação, do Departamento de Outorgas de Transportes Terrestres e Aquaviário, do Ministério dos Transportes.

Daniel Sosti Perini, MSc. (2009).

Analista de Infraestrutura – AIE.

dsperini@gmail.com