



FACULDADE DE ECONOMIA E FINANÇAS IBMEC  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM  
ADMINISTRAÇÃO E ECONOMIA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO  
PROFISSIONALIZANTE EM ADMINISTRAÇÃO

**CONCESSÕES RODOVIÁRIAS ESTADUAIS  
– ESTUDO DE CASO – CONCESSIONÁRIA  
LITORAL NORTE S.A.**

**EDSON DO NASCIMENTO DE MELLO**

ORIENTADOR: PROF. LUIZ ALBERTO N. CAMPOS FILHO

Rio de Janeiro, 23 de outubro de 2007

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**“CONCESSÕES RODOVIÁRIAS ESTADUAIS – ESTUDO DE CASO –  
CONCESSIONÁRIA LITORAL NORTE S.A.”**

EDSON DO NASCIMENTO DE MELLO

Dissertação apresentada ao curso de  
Mestrado Profissionalizante em  
Administração como requisito parcial para  
obtenção do Grau de Mestre em  
Administração.

Área de Concentração: Administração  
Geral.

ORIENTADOR: PROF. DR. LUIZ ALBERTO NASCIMENTO CAMPOS FILHO

Rio de Janeiro, 23 de outubro de 2007.

**“CONCESSÕES RODOVIÁRIAS ESTADUAIS – ESTUDO DE CASO –  
CONCESSIONÁRIA LITORAL NORTE S.A.”**

EDSON DO NASCIMENTO DE MELLO

Dissertação apresentada ao curso de  
Mestrado Profissionalizante em  
Administração como requisito parcial para  
obtenção do Grau de Mestre em  
Administração.  
Área de Concentração: Administração  
Geral.

Avaliação:

BANCA EXAMINADORA:

---

Professor Luiz Alberto Nascimento Campos Filho (Orientador)  
Instituição: IBMEC

---

Professor Raimundo Nonato Sousa Silva (Membro Interno)  
Instituição: IBMEC

---

Professor Antonio Carlos Vidigal (Membro Externo)  
Instituição: A.C. Consultores

Rio de Janeiro, 23 de outubro de 2007.

332.67  
M527

Mello, Edson do Nascimento de.  
Concessões rodoviárias estaduais: estudo de caso  
Concessionária Litoral Norte S.A. / Edson do Nascimento de  
Mello. - Rio de Janeiro: Faculdades Ibmecc. 2007.

Dissertação de Mestrado Profissionalizante apresentada ao  
Programa de Pós-Graduação em Administração das Faculdades  
Ibmecc, como requisito parcial necessário para a obtenção do título  
de Mestre em Administração.

Área de concentração: Administração Geral.

1. Investimentos. 2. Mercado de capitais.

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho aos bens maiores que tenho nesta vida, Ida, minha esposa, e Gianluca, meu filho, pela compreensão e ajuda para vencer constantes desafios.

## **AGRADECIMENTOS**

À Deus, pela paz, saúde, fé e obstinação.

Aos meus pais e familiares, pela educação, tempo dedicado à minha formação e valores ensinados.

À Ida Papa e Gianlucca Papa de Mello, pela ausência do convívio em momentos tão importantes nas nossas vidas.

Aos amigos Ivan Schara e Márcio Ventura, pela ajuda mútua e companheirismo.

À amiga Adriana Chagastelles, pelas infindáveis horas de discussão e busca de solução para problemas inesperados.

Aos colegas de trabalho, Denise Pereira, Marta Xavier e Wanderley Rezende por suportarem os momentos de angústia.

Ao amigo Damião Moreno, pela importante ajuda.

Ao Prof. Luiz Alberto Nascimento Campos Filho, pela orientação e disposição de assumir tão árdua tarefa.

A todos que de alguma forma contribuíram para a realização deste trabalho.

## RESUMO

Em razão da escassez de recursos para investimentos, após a década de oitenta, os países, de maneira geral, reorientaram suas formas de administração, passando de estado social para estado liberal, permitindo investimentos privados em diversos setores antes exclusivos do setor público. Assim, a iniciativa privada assumiu o papel de modernizar e implantar redes de serviços públicos, exigindo-se alto padrão de qualidade e preços baixos para a população. Agora, passada uma década do último grande ciclo de inversões em infraestrutura, novamente os investidores privados vêem oportunidades para aportar recursos no desenvolvimento de base do País, observadas suas exigências de retorno e liquidez. Os governos, por sua vez, estão preocupados em aumentar a transparência e garantir, por meio das agências reguladoras, as melhores condições em relação a custo, qualidade e continuidade dos serviços prestados. Assim, reveste-se de grande interesse, estudo de casos que apresentem problemas ocorridos nas empresas prestadoras de serviços públicos, que colocaram em risco o capital, a remuneração exigida pelos entes privados e, até mesmo, o prosseguimento do projeto. O presente trabalho foca o caso da Concessionária Litoral Norte S.A., empresa que detém a concessão para exploração do Sistema Estrada do Coco/Linha Verde, que liga Salvador à divisa entre Bahia e Sergipe, apresentando os problemas enfrentados com a agência reguladora do estado da Bahia – AGERBA. Nesse sentido, foram realizadas pesquisas em materiais disponibilizados pela própria companhia, em notas internas da empresa que o autor trabalha e efetuados contatos com a INVEPAR S.A., controladora da CLN. A partir das conclusões do trabalho, investidores privados, governos e agências reguladoras têm maiores subsídios para mensurar os problemas decorrentes para a população, maior interessada no processo investimento de recursos privados em infra-estrutura, de casos de abuso da agência reguladora e uso político de concessões.

Palavras Chave: infra-estrutura, concessão rodoviária, agência reguladora.

## **ABSTRACT**

In the years following the eighties, the countries in general, had - due to lack of means for investments - to review their form of governance, by changing their status quo of social states into liberal ones. This permitted private investments in many sectors of the economy where, before, only public investments were allowed. Thus, the private sector took over the responsibility of modernizing and implementing the public sector by supplying with high quality standard and low prices for the people. Now, a decade after the latest major cycle of investments in infrastructure, private investors again see the opportunities to bring resources into the countries basic development, observing the demands of the financial return and liquidity of the investment.

Governments, in their turn, are concerned with increasing their own accountability and want to guarantee, by means of regulatory agencies, the best conditions in terms of costs, quality and the continuity of services rendered. It is therefore of utmost interest to carry out case studies where problems occurred within these public service rendering companies are presented, which have put at risk their main capital, as well as the remuneration demanded by the private institutions and even the continuity of the project.

The present work focuses on the case of “Concessionária Litoral Norte S.A.” (CLN), a company that has been granted the license to explore the Estrada do Coco/Linha Verde System, which links Salvador to the border of the States of Bahia and Sergipe and which has had problems with the State of Bahia’s regulatory agency – AGERBA. For that purpose, researches were carried out based on the information furnished by the company itself, by going through internal documents of the company where the author works and by making contacts with INVEPAR S.A., the controlling company of CLN. From the conclusions of this work, private investors, governments and regulatory agencies will be more capable of measuring the problems met by the population, which after all is the one who is the most interested in the process of private investments in infrastructure, in preventing any abuse of the regulatory agencies and the political use of the concessions.

Key-words: infrastructure, road grant, regulatory agency.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Mapa de localização da CLN.....	35
Figura 2	Quadro acionário da CLN.....	35
Figura 3	Localização da praça do pedágio.....	47
Figura 4	Localização das rotas de fuga Las Palmas e Várzea Grande.....	48
Figura 5	Localização da rota de fuga Abrantes – Jauá.....	49
Figura 6	Média diária de tráfego.....	51

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Principais Riscos e Causas Fundamentais.....	28
Tabela 2	Intervenções físicas.....	39
Tabela 3	Valores de reajustes do pedágio.....	41
Tabela 4	Novos prazos para conclusão das obras.....	45
Tabela 5	Perdas com rotas de fuga.....	51

## LISTA DE ABREVIATURAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AGERBA	Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia
ANPAD	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração
BA-099	Rodovia Estadual da Bahia 099
BA-522	Rodovia Estadual da Bahia 522
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Social
CLN	Concessionária Litoral Norte S.A.
CNO	Construtora Norberto Odebrecht
DERBA	Departamento de Infra-Estrutura de Transportes da Bahia
FINOR	Fundo de Investimentos no Nordeste
INVEPAR	Investimentos e Participações em Infra-estrutura S.A.
IPC	Índice de Preços ao Consumidor
ISS	Imposto sobre serviços
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TIR	Taxa Interna de Retorno
TJBA	Tribunal de Justiça da Bahia

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	1
2	METODOLOGIA DA PESQUISA.....	8
3	REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	13
3.1	TEORIA DA REGULAÇÃO ECONÔMICA.....	13
3.1.1	INTRODUÇÃO.....	13
3.1.2	DEFINIÇÃO.....	14
3.1.3	OBJETIVOS.....	16
3.1.4	FORMAS.....	17
3.1.5	EVOLUÇÃO.....	19
3.1.6	CONFLITO.....	20
3.2	TEORIA DOS MONOPÓLIOS NATURAIS.....	20
3.3	TEORIA DA CAPTURA.....	23
3.4	AGÊNCIAS REGULADORAS.....	24
3.5	RISCOS EM INFRA-ESTRUTURA.....	25
3.6	EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO.....	29
4	ESTUDO DE CASO – CONCESSIONÁRIA LITORAL NORTE.....	33
4.1	HISTÓRICO.....	33
4.2	A CONCESSÃO.....	34
4.3	FINANCIAMENTO.....	39
4.4	REAJUSTES TARIFÁRIOS.....	41

4.5	REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DA CONCESSÃO.	42
4.6	IMPLANTAÇÃO DE ROTAS DE FUGA AO PEDÁGIO .....	45
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	52
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	58
	GLOSSÁRIO.....	64

## **1. INTRODUÇÃO**

A infra-estrutura é a base para um desenvolvimento harmônico e sustentável de um País. Sua correta adequação às demandas da sociedade, permite a satisfação das necessidades básicas de: saúde, energia, saneamento, transportes, e comunicação. Possibilita também a redução dos elevados custos de armazenagem e transportes, permitindo o aumento da produtividade e, conseqüentemente, a inserção do País, de forma mais competitiva, no comércio internacional.

Com as crises mundiais ocorridas na década de setenta e oitenta, a capacidade de investimentos públicos no setor de infra-estrutura ficou limitada, impedindo a implantação de novos projetos e deteriorando a rede existente. Dessa forma, a busca de alternativas para o equacionamento de recursos que permitissem a recuperação e expansão da infra-estrutura, sem onerar os cofres públicos, foi uma prioridade para os governos federais, estaduais e municipais.

Assim, no final dos anos oitenta e noventa, com a utilização dos instrumentos da concessão e arrendamento, o papel de investir em infra-estrutura foi compartilhado com a iniciativa privada, que viu nesta modalidade de parceria com o Estado, uma forma de investimento capaz de atender às suas necessidades de geração de riqueza.

Em função deste processo, os investidores privados, em especial os fundos de pensão, adquiriram participação significativa em diversas empresas de telecomunicação, mineração, ferrovias, energia elétrica, portos, rodovias e saneamento, mesmo sem ter havido a constituição de um marco regulatório sólido em alguns destes setores.

Atualmente, o País atravessa um período de estabilidade macroeconômica não alcançado em décadas; a inflação está em níveis aceitáveis; as contas externas estão ajustadas; há superávit primário nas contas públicas; e a sinalização é de crescimento econômico. Nesse cenário, o atual momento é, novamente, propício ao desenvolvimento de novos modelos de investimentos em infra-estrutura.

Neste sentido, em janeiro de 2007, o Governo Federal instituiu o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que tem como objetivo estimular os investimentos direcionados à infra-estrutura, como: geração e transmissão de energia; saneamento básico; rodovias; e logística. Ao todo, o volume de recursos demandados, durante o período 2007-2010, será próximo a R\$ 500 bilhões, obtidos por meio da captação de recursos federais e, em sua grande maioria, da iniciativa privada (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2007).

Os investidores nacionais e estrangeiros têm observado, com atenção, a possibilidade de participação em novos projetos de infra-estrutura a serem oferecidos pelo governo brasileiro.

Atratividade, clareza e estabilidade são as regras exigidas pelos investidores privados no direcionamento de seus recursos para investimentos. No caso de inversões em infra-estrutura, há, adicionalmente, a demanda por agências reguladoras fortes, cuja principais atribuições são: regular, normatizar, controlar, fiscalizar as atividades desenvolvidas pelas concessionárias, e atuar como mediadores, entre os interesses dos governos, consumidores e investidores privados, tendo sempre em vista o interesse público (ABDIB, 2007)

Observa-se que nos investimentos em infra-estrutura, apesar dos diversos riscos apresentados, tais como: ambiental, construção, financeiro, demanda, jurídico, e outros, os

principais problemas enfrentados pelos investidores estão relacionados à falta de cumprimento das condições acordadas nos contratos e ao seu uso político pelo Poder Concedente (União, estados ou municípios).

Nos contratos firmados com os estados, esses problemas são verificados com maior facilidade, pois nestes casos, a pressão popular sobre os governos tem uma conotação mais aguda. A relação entre o Governo Estadual e a agência reguladora estadual de serviço público é bastante estreita, com pouca independência. Assim, surgem conflitos de interesse que colocam em risco o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e que, por atingirem uma região específica do País, não reverberam na mídia nacional.

Dessa forma, no sentido de voltarem a ser a mola propulsora do desenvolvimento da infraestrutura do País, é de extrema relevância para os investidores privados a apresentação de trabalhos que relatem os problemas ocorridos entre concessionárias e agências reguladoras, em especial os que afetaram o retorno do empreendimento e a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, de forma a permitir reflexões e avaliações acerca do contexto de participação em licitações, notadamente nos estados com histórico pregresso de problemas desse tipo, resguardando os interesses de lucro e liquidez no investimento.

Dentro deste contexto de desenvolvimento da infra-estrutura do País, é bastante interessante, para os estados e municípios que pretendem iniciar ou ampliar seus programas de arrendamentos e concessões, a observação de problemas ocorridos entre agências reguladoras e os entes privados, de forma a se evitar sua reincidência e permitir analisar a forma de solução encontrada para resolução do conflito, evitando-se problemas que acarretem ônus à população e aos investidores privados.

Dessa forma, aproveitando-se de experiências passadas e utilizando-se de regras claras e estáveis, estados e municípios poderão atrair parceiros privados, otimizando o processo de operação de um bem público, permitindo melhores serviços com menor custo para a população, maior interessada no processo.

A elaboração deste estudo pretende contribuir para que: (i) os investidores privados, visando resguardar seus interesses de retorno e liquidez, realizem reflexões acerca do contexto de participação em licitações, notadamente em estados com histórico de problemas com a agência reguladora, e passem a dar mais relevância à possibilidade de interferência nos aspectos financeiros dos contratos; (ii) os entes públicos, estados ou municípios, ponderem sobre as atitudes de suas agências reguladoras em relação aos entes privados, de forma a avaliar os impactos negativos, quer sejam financeiros ou políticos, que possam afetar possíveis futuras licitações de concessões; e (iii) as agências reguladoras avaliem as consequências para a população em virtude de paralisação de obras, tais como problemas de transporte, logística, desemprego, etc, devido ao não cumprimento de cláusulas estabelecidas nos contratos de concessão.

A pesquisa terá como objetivo principal apresentar como tem sido o relacionamento entre Concessionária Litoral Norte S.A. – CLN e a AGERBA – Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia, autarquia especial vinculada à Secretaria de Infra-Estrutura do Estado, notadamente no aspecto de discussão sobre repasse dos reajustes das tarifas de pedágio e os reflexos para a empresa e seus acionistas.

Os principais problemas enfrentados pela CLN e seus acionistas neste relacionamento com a AGERBA são:

a) a CLN, em razão da falta de transparência e intransigência da agência reguladora, vem enfrentando problemas financeiros desde o início da cobrança do pedágio, que já se iniciou com valores defasados, segundo os critérios estabelecidos no contrato. Nos reajustes posteriores de tarifa, não houve acordo quanto à fixação do valor da tarifa, sendo concedidos reajustes conforme a vontade da AGERBA;

b) Quando da licitação, não havia a previsão de cobrança de Imposto Sobre Serviços (ISS) sobre pedágios, o que foi instituído pela Lei Complementar nº 100, de dezembro 1999, com início de cobrança pelo município de Camaçari em janeiro de 2001. Dessa forma, haveria necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, o que somente ocorreu em abril de 2005;

c) frustração das formas de financiamento inicialmente previstas, uma vez que conforme estrutura de fontes de recursos elaborada pela empresa, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) aportaria recursos da ordem de R\$ 16 milhões, o que não ocorreu em função dos problemas em relação à autorização de reajuste da tarifa de pedágio. Dessa forma, além de comprometer ainda mais recursos dos acionistas, a negativa do BID em participar do projeto, em função das incertezas em relação ao fluxo de recebimento de recursos, trouxe uma grande desconfiança dos demais órgãos de fomento em participar do empreendimento como financiadores, elevando a taxa de captação de recursos para o empreendimento;

d) o uso político, pelo município de Camaçari, do pedágio da rodovia, com a construção de rotas de fuga à praça do pedágio, nos dois sentidos da via, o que vem comprometendo seriamente o retorno financeiro do empreendimento.

Objetiva-se também que as considerações e recomendações apresentadas sensibilizem os entes envolvidos no processo de concessões rodoviárias, de forma que se superem barreiras que ainda dificultam o fortalecimento do instituto da concessão, como alternativa atraente para o financiamento da infra-estrutura do País.

Em um contexto abrangente, o presente trabalho está delimitado, dentro do quadro de concessões ocorridos no País, aos contratos celebrados com o poder público estadual. Assim, o trabalho limita-se a evidenciar problemas enfrentados pelas concessões estaduais com a agência reguladora, que colocam em risco o retorno dos investidores privados.

Por se tratar de um estudo de caso com ideal descritivo, sem qualquer intenção de se propor intervenção na situação, mas apenas apresentar ao leitor os problemas enfrentados pela CLN, entende-se que o resultado da presente pesquisa será a criação de uma massa crítica para os investidores privados, governos, nos seus mais diversos níveis, e demais entes envolvidos em processos de concessão, sobre as várias perdas, quer sejam financeiras, políticas, sociais, etc., ocasionadas pelo descumprimento das regras estabelecidas nos leilões e que afetam o maior interessado neste processo, a população.

Como conclusão do trabalho, em relação aos processos de participação dos investidores privados em concessão estaduais ou municipais em regiões onde não haja histórico destes processos, como os estados do norte e nordeste, os investidores privados devem avaliar, com bastante atenção, os possíveis impactos financeiros de: (i) descumprimento das medidas previstas em contratos, que a princípio poderiam ser objeto de reequilíbrio econômico-financeiro; (ii) adoção de medidas políticas, como a construção de rotas de fugas. Em ambos os casos, deve-se avaliar os desdobramentos em relação a possíveis

alterações nas estruturas de financiamento previamente estruturadas, como ocorreu no caso objeto do presente estudo.

Algumas medidas para minimização destes riscos são sugeridas nas considerações finais e suas implementações dependem de avaliações legais prévias.

O trabalho encontra-se estruturado como se segue: no seu Capítulo 1, *Introdução*, são apresentadas as considerações gerais sobre o ambiente no qual o problema abordado pela pesquisa está situado. No capítulo 2, *Metodologia da Pesquisa*, encontram-se descritos os procedimentos empregados na pesquisa. No Capítulo 3, *Referencial Teórico*, são apresentadas as principais teorias sobre regulação no setor público. No Capítulo 4, *Estudo de Caso*, são apresentados os problemas que resultaram no desequilíbrio-econômico financeiro da CLN, o problema da rota de fuga ao pedágio implementada pelo Município de Camaçari e a relação entre o estudo de caso e o referencial teórico apresentado. No Capítulo 5, *Conclusões e Recomendações*, são apresentadas as conclusões obtidas com a pesquisa apresentada e recomendações para futuros trabalhos, relacionados com o abordado nesta investigação.

## 2. METODOLOGIA DA PESQUISA

A presente dissertação é baseada no estudo de caso dos problemas enfrentados pela Concessionária Litoral Norte S.A. para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão. Abordaremos neste item o tópico: a escolha de estudo de caso como metodologia de pesquisa.

Conforme YIN (2007), o estudo de caso, que é um dos tipos de pesquisa qualitativa que vem ganhando crescente aceitação na área de educação, é apenas uma das muitas estratégias para se fazer pesquisa em ciências sociais. Experimentos, levantamentos (*survey*), pesquisas históricas e análise de informações em arquivos são alguns exemplos de outras maneiras de realizar pesquisa.

Cada estratégia apresenta vantagens e desvantagens próprias, dependendo basicamente de três condições: a) tipo de questão de pesquisa; b) o controle que o pesquisador possui sobre os eventos comportamentais efetivos; c) o foco em fenômenos históricos, em oposição a fenômenos contemporâneos.

Segundo YIN (2007), de maneira geral, quando se colocam questões do tipo “como” e por que”, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real, os estudos de casos representam a estratégia preferida de análise. Esses estudos de casos explanatórios podem ser complementados com estudos exploratórios e descritivos.

O estudo de caso, que surge do desejo de se compreender fenômenos sociais complexos, é utilizado como estratégia de pesquisa em muitas situações, para contribuir com o

conhecimento que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais, políticos e de grupo, além de outros fenômenos relacionados e onde se deseja uma investigação, preservando-se as características significativas dos acontecimentos na vida real.

YIN (2007) define estudo de caso como uma investigação empírica de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real, especialmente quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes e são usadas fontes múltiplas de evidência.

O autor ressalta ainda que, independente do tipo de estudo de caso, os pesquisadores devem ter muito cuidado ao projetar e realizar os estudos a fim de superar as tradicionais críticas ao método, tais como: a) falta de rigor; b) influência do investigador; c) fornecer pouquíssima base para generalizações; e, d) serem muito extensos e demandarem muito tempo para serem concluídos.

Segundo YIN (2007), para fins de ensino, um estudo de caso não precisa conter uma interpretação completa ou acurada de eventos reais. Seu propósito é estabelecer uma estrutura de discussão e debate.

Entretanto, YIN (2007) alerta que o pesquisador não pode ser negligente, tendo que seguir procedimentos sistemáticos e não aceitar “evidências equivocadas ou visões tendenciosas”.

MARTINS (2002) define estudo de caso como “uma categoria de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa profundamente. Pode ser caracterizado como um estudo de uma entidade bem definida, como um programa, uma instituição, um sistema educativo, uma pessoa ou uma unidade social. Visa conhecer o seu “como” e os seus porquês”,

evidenciando a sua unidade e identidades próprias. É uma investigação que se assume como particularística, debruçando-se sobre uma situação específica, procurando descobrir o que há nela de mais essencial e característico”.

Segundo MARTINS (2002), o estudo de caso tem um forte cunho descritivo. Não há pretensão de se intervir sobre a situação, mas dar conhecimento de como ela se apresenta. O pesquisador pode utilizar uma grande variedade de instrumentos e estratégias. Entretanto, o estudo de caso não precisa ser meramente descritivo. Pode ter um grande alcance analítico, inquirir uma determinada situação, comparar a situação com outras já conhecidas e com as teorias existentes. Pode até gerar novas teorias e novas questões para futuras investigações.

Segundo o autor, as características ou princípios associados ao estudo de caso se superpõem às características gerais da pesquisa qualitativa, destacando-se:

a) os estudos de caso visam à descoberta: mesmo que o pesquisador utilize algumas teorias para investigar a situação, ele se aterá a novos princípios que poderão surgir, procurando novas respostas e novas indagações no desenvolvimento da pesquisa;

b) os estudos de caso acentuam a interpretação em um contexto mais amplo: para melhor entendimento de um problema específico, deve-se relacionar as ações, os comportamentos e as interações das pessoas envolvidas com a situação;

c) os estudos de caso buscam retratar a realidade de forma completa e profunda: o pesquisador ressalta a complexidade do problema, procurando evidenciar a multiplicidade de fatos envolvidos;

d) os estudos de caso usam uma variedade de fontes de informação: recorre-se a uma ampla gama de dados coletados em diferentes momentos, em situações e com informantes diversos;

e) os estudos de caso revelam experiência vicária e permitem generalizações naturalísticas: o investigador procura relatar as suas experiências durante o estudo, de forma que o leitor possa fazer suas generalizações naturalísticas, por meio da indagação: o que eu posso (ou não) aplicar deste caso na minha situação;

f) os estudos de caso buscam representar os diferentes pontos de vista presentes em uma situação social: a realidade pode ser observada sob diferentes perspectivas, sem que haja uma verdadeira. O pesquisador tentará trazer diferentes visões e opiniões a respeito da situação apresentada e exporá também a sua;

g) os relatos do estudo de caso utilizam linguagem e forma menos formal do que outros relatórios de pesquisa: Os resultados de um estudo de caso podem ser apresentados de diversas formas, como: escrita, oral, vídeos, fotografias, desenhos, slides, discussões, etc. Os relatos escritos apresentam, em geral: estilo informal, narrativo, com figuras de linguagem, citações, exemplos e descrições.

Ainda segundo MARTINS (2002), como trabalho de investigação, os estudos de caso podem ser essencialmente exploratórios, auxiliando na obtenção de informações preliminares acerca do real objeto de interesse. Podem ser descritivos, tendo como intenção principal narrar como é o caso em estudo. Podem ser analíticos, problematizando o seu objeto, construindo ou desenvolvendo nova teoria ou comparando-a com a já existente.

No entender do autor, um estudo de caso exploratório “pode ser necessário como um estudo piloto de uma investigação em larga escala. Um estudo descritivo pode ser necessário para preparar um programa de intervenção. Mas são os estudos de cunho mais analítico, os que podem proporcionar avanços mais significativos de conhecimento”.

Para realização deste estudo de caso, como fonte secundária, foram pesquisados diversos materiais disponibilizados pela CLN e pela INVEPAR – Investimentos e Participações em Infra-estrutura S.A., controladora da CLN, materiais internos da empresa onde o autor trabalha e documentos públicos, tais como:

- relatórios anuais da CLN de 2004, 2005, 2006;
- relatórios anuais da INVEPAR de 2004, 2005, 2006;
- notas técnicas internas da empresa onde o autor trabalha;
- sítio da Internet da AGERBA;
- documentos públicos relativos ao processo de concessão;
- documentos internos fornecidos pela CLN;
- documentos internos fornecidos pela INVEPAR.

Foram realizados, ao longo do primeiro e segundo semestres de 2007, diversos contatos com o Presidente da INVEPAR S.A., fonte primária da pesquisa, para complementar, esclarecer e dirimir dúvidas em relação aos processos de concessão da CLN, de reajustes tarifários do pedágio e de construção de rotas de fuga ao pedágio.

### **3. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA**

Este capítulo aborda os fundamentos econômicos da regulação, inicialmente com base na Teoria da Regulação Econômica, segundo a qual a regulação faz-se necessária na presença de falhas de mercado. Serão apresentadas as definições para regulação, seus objetivos, as formas em que se apresenta e sua evolução, sendo expostas também as críticas que surgiram ao longo do tempo e os problemas gerados, sobretudo no que diz respeito à assimetria de informação entre empresa regulada e ente regulador.

O capítulo introduz a Teoria dos Monopólios, uma vez que sendo as concessões rodoviárias consideradas monopólios naturais, caracterizados pelas economias de escala e externalidades (NEVES, 2006), caberia ao estado a minimização dos custos sociais incorridos pelo poder de monopólio, através da regulação. Abordaremos também a Teoria da Captura e o papel das agências reguladoras, de forma a tornar o processo regulatório o mais eficiente possível na busca de conciliar os interesses público e privado. Por último, o capítulo atém-se aos conceitos de risco em projetos de infra-estrutura e aos conceitos de equilíbrio econômico-financeiro desses projetos.

#### **3.1 TEORIA DA REGULAÇÃO ECONÔMICA**

##### **3.1.1 INTRODUÇÃO**

A transferência à iniciativa privada da operação de diversos setores da infra-estrutura vem exigindo o desenvolvimento de novos marcos regulatórios, de forma a garantir os

investimentos necessários à universalização dos serviços, incrementar a eficiência e o bem-estar dos consumidores.

Dessa forma, o problema da regulação dos serviços essenciais à população tem sido extensamente discutido pela sociedade moderna. O Estado deve incumbir-se de proteger, de forma institucionalizada, investidores e consumidores. O ente privado deseja um sistema regulatório estável e previsível para que o processo de aumento de riqueza possa se materializar. Por outro lado, os consumidores desejam estar protegidos do poder econômico dos empresários e receber serviços de qualidade.

O Governo não tem capacidade de regular todas as forças atuantes no processo, sendo impossível monitorar empresas e consumidores perfeitamente. É impossível também a celebração de contratos perfeitos. Assim, as forças do mercado têm papel preponderante em relação ao grau de intervenção do Governo.

### **3.1.2 DEFINIÇÃO**

No início do século XX, com o desenvolvimento das bases produtivas da sociedade, com a implantação dos serviços de telefonia, eletricidade, ferrovias, etc., a regulamentação aparece por pressão da sociedade. VISCUSI et al. (2005) citam como ponto inicial da atividade regulatória do Estado a decisão da Suprema Corte Americana no caso *Munn v. Illinois*, em 1878, em que se discutiu a possibilidade de ser regulada a atividade de estocagem. Decidiu-se que qualquer atividade revestida de “interesse público”, na qual fosse empregada propriedade privada, seria passível de regulação por parte do Estado.

A Teoria da Regulação Econômica relaciona-se com o controle do funcionamento de determinados setores de atividade econômica considerados essenciais ou básicos para a vida econômica e social das sociedades e que por diversas razões, tais como: concorrência imperfeita, escassez de produtos, desigualdade de poder de negociação, fazem com que a relação entre o ente produtor e usuário necessite de alguma forma de intervenção.

As razões da intervenção do Estado nas atividades produtivas em uma economia de mercado são as denominadas falhas de mercado, que promovem o afastamento do modelo de concorrência perfeita.

Segundo BUTTON (1991) e BELLI (1997) algumas falhas de mercado clássicas são: a) concorrência imperfeita, quando o Estado deve impor barreiras aos monopólios e oligopólios de forma a evitar o aumento de preço, diminuição da produção e discriminação de clientes; b) falhas de informação, quando os consumidores não possuem informações satisfatórias sobre os bens e serviços a adquirir; c) escassez de determinados bens ou condições de produção, como as frequências de comunicações; d) desigualdade do poder de negociação; e) necessidades de racionalização; f) razões de interesse estratégico militar, e; g) política social.

A regulação envolve dois padrões básicos: a regulação ativa e outra reativa (POSSAS et al., 1998). A regulação ativa diz respeito à intervenção nos serviços públicos de infraestrutura. Já a regulação reativa é destinada à prevenção e repressão de condutas anti-competitivas nos mercados.

Para um melhor desempenho da regulação, VISCUSI et al. (2005) definem três estágios durante o processo regulatório: a) um arcabouço legal que irá reger a indústria regulada; b)

a implementação dessa legislação, por meio da agência reguladora; e c) a desregulação, ou seja, a retirada do Estado do setor regulado.

Esses estágios destacados por VISCUSI et al. (2005) referem-se à etapas sucessivas e seqüenciais que devem ser seguidas no processo de construção da atividade regulatória, onde o segundo estágio depende do primeiro e o terceiro não deverá ocorrer sem que os dois primeiros tenham ocorrido.

No caso da maioria das concessões isso não se estabeleceu, uma vez que o processo ocorreu sem que houvesse um marco regulatório para o setor. Além disso, o sucesso do sistema regulatório depende da forma e de quanto ele se adapta às instituições já existentes em um país.

### **3.1.3 OBJETIVOS**

Segundo POSSAS et al. (1997), o principal objetivo da regulação de atividades econômicas não é promover apenas a concorrência, mas aumentar o nível de eficiência econômica dos mercados.

Em termos de eficiência econômica, podem-se destacar três tipos: produtiva, distributiva e alocativa. A eficiência produtiva consiste na utilização com máximo rendimento e mínimo custo da estrutura produtiva instalada e sua tecnologia disponível. A eficiência distributiva diz respeito à capacidade de eliminação, por meio de concorrência ou de outro dispositivo, de rendas monopolísticas ou outros ganhos temporários por agentes individuais. Já a eficiência alocativa, que se tornou sinônimo de eficiência econômica, acontece quando o

máximo de transações é alcançado, a maior renda é gerada e os agentes estão em um grau ótimo de satisfação (POSSAS et al., 1997).

PIRES e PICCININI (1999) ressaltam que a regulação deve se basear em três pilares: “... incentivar e garantir os investimentos necessários, promover o bem-estar dos consumidores e usuários e aumentar a eficiência econômica”.

No enfoque desses autores, os objetivos da regulação econômica são: a) procurar a eficiência econômica, garantindo o serviço com o menor custo para os usuários; b) evitar o abuso do poder de monopólio, assegurando a menor diferença entre preços e custos, de forma compatível com os níveis desejados de qualidade do serviço; c) universalização e qualidade dos serviços prestados; d) desenvolver meios para atender à reclamação dos usuários em relação aos serviços prestados; e) estimular a busca por novas modalidades de serviços (inovação); f) viabilizar a padronização tecnológica dos equipamentos; e g) garantir a segurança da sociedade e proteger o meio-ambiente.

#### **3.1.4 FORMAS**

A regulação pode se dividir em três grandes temas: a política antitruste, a regulação econômica e a regulação não-econômica (VISCUSI et al., 2005). A política antitruste se relaciona com o abuso do poder econômico em ambientes de concorrência imperfeita. A regulação econômica trata de monopólios naturais, cujo objetivo é de regular a entrada e saída do setor, a quantidade, qualidade de produção e a formação de preço. Já a regulação não-econômica trata das situações de regulação com vistas a reduzir, prevenir ou remediar danos sociais, à saúde e ao meio-ambiente.

Conforme VISCUSI et al. (2005), as formas de regulação podem ocorrer pelo: a) controle de preços, evitando a prática de fixação de preços abusivos por parte da firma monopolista; b) controle de quantidades; c) controle da entrada e saída do mercado, por meio da criação de barreiras institucionais de forma a assegurar o aproveitamento dos ganhos de eficiência ao longo de toda a cadeia produtiva, permitindo, inclusive a adoção de subsídios cruzados, e; d) controle de qualidade do serviço prestado.

Para atuar como regulador, o Estado dispõe de diversos meios. Segundo BUTTON (1991), estes instrumentos podem ser classificados em: a) fiscais – tabelamento de preço, impostos, taxas, multas, subsídios, incentivos fiscais, controle de custos, etc; b) comando e controle – controle de entrada e saída de mercado, da qualidade e quantidade, execução direta de atividades econômicas pelo Estado; c) demais instrumentos – legislação estabelecendo disposições sobre informações obrigatórias, medidas antitruste, responsabilidade civil, etc.

Somando-se a estes pontos, PIRES e PICCININI (1999) destacam alguns aspectos relevantes para uma regulação eficaz, como: a) agências independentes – visando garantir o bem-estar da sociedade e mediar conflitos, suas funções devem estar bem definidas por marco regulatório, devem ter total transparência, autonomia – financeira, corpo diretivo e técnico – e independência em relação aos agentes envolvidos – públicos e privados, e; b) acompanhamento permanente dos contratos de concessão – visa garantir a qualidade dos serviços prestados, monitorar os preços praticados, os investimentos realizados e o atingimento das metas de universalização. É uma atividade complexa e dispendiosa, mas que pode ser facilitada em função do estabelecimento de metas de desempenho e de penalidades para possíveis falhas na prestação dos serviços.

Segundo VISCUSI et al. (2005), a forma e a intensidade da regulação do estado nas atividades econômicas estão diretamente relacionadas às particularidades de cada nação, como o nível de desenvolvimento social, econômico, industrial e tecnológico, a estrutura legal e administrativa e ao poder de pressão dos diferentes agentes, tais como grandes usuários, empresas, consumidores, etc.

### **3.1.5 EVOLUÇÃO**

Segundo FIANI (1998), até a década de 70, o processo de regulação estava centrado na análise tradicional do bem-estar. A Teoria do Bem-Estar afirma que caso: a) haja um número suficiente de mercados; b) caso todos os consumidores e produtores se comportem racionalmente, e; c) caso exista equilíbrio, então a alocação de recursos será ótima no sentido de Pareto. Foi a partir daí que se tornou possível para a teoria econômica tratar de uma maneira formalizada a intervenção do Estado na economia (GIFONI NETO, 2002).

A justificativa econômica neoclássica para a regulação é a existência de falhas de mercado, caracterizadas como: a) informação assimétrica; b) poder de mercado; c) externalidades; e d) monopólio natural e outras violações das hipóteses neoclássicas para o equilíbrio geral competitivo.

Nas décadas de oitenta e noventa, caracterizadas como de baixo investimento e cortes orçamentários, começaram os processos de “desregulamentação”, isto é, a renúncia do Estado das atribuições de controle da atividade econômica. Este conceito foi reforçado com o advento da globalização e das privatizações, conduzindo a visão de mercados maiores e mais fortes e governos menores e menos interventores. O Estado deixa de regulamentar e passa a regular determinadas atividades econômicas.

### **3.1.6 CONFLITO**

Para esses autores a maior complexidade da tarefa regulatória advém do fato da assimetria de informações entre ente regulador e firma regulada, correspondendo respectivamente ao que se denomina seleção adversa e perigo moral. Em relação a fatores exógenos relacionados à eficiência da firma, tais como parâmetros tecnológicos, comportamento da demanda, entre outros, o agente regulador não tem o mesmo nível de informação da firma regulada (seleção adversa). No que se refere aos fatores endógenos, como custos, medidas administrativas, despesas, etc, a firma detém conhecimento profundo, podendo assim haver manipulação dessas informações a seu favor, incorrendo em vantagens indevidas na revisão dos contratos ou na definição de metas regulatórias (perigo moral).

### **3.2 TEORIA DOS MONOPÓLIOS NATURAIS**

Uma indústria constitui-se um monopólio natural quando existe a presença de economia de escala significativa em relação ao tamanho do mercado, a tal ponto que este mercado comporta apenas um pequeno número de plantas e, no limite, apenas uma (POSSAS et al., 1997).

Os investimentos nos setores de infra-estrutura possuem uma série de características que os tornam monopólios naturais, entre elas:

a) presença de economia de escala, onde os custos de produção, para um dado nível de produção, são menores do que se estivessem operando em uma estrutura de mercado competitiva. Quando uma firma é capaz de prover o mercado a um menor custo do que qualquer outra estrutura de mercado, dado um nível de demanda (BELLI, 1997).

b) são investimentos intensivo em capital e a execução dos projetos envolve longo prazo de maturação, o que exige condições financeiras adequadas para reduzir o risco provocado pelo descasamento entre o prazo de maturação do investimento e o cronograma de pagamento do financiamento;

c) são investimentos com muitas especificidades e custos irrecuperáveis (*sunk costs*), o que significa que tais investimentos em ativos não podem ser convertidos ou utilizados em outros empreendimentos que não aqueles nos quais estão empregados;

d) são investimentos em redes, cuja principal preocupação é o atendimento pleno da população, em detrimento da competição;

e) estão sujeitos à obrigação jurídica de fornecimento, uma vez que são serviços considerados essenciais para as atividades econômicas e sociais. Prevalece a noção de serviços que devem ser garantidos pelo Estado, sob pena de inviabilizar a rotina do País, isto é, existe um extremo interesse social na oferta do bem ou serviço;

f) são sujeitos às externalidades, que podem ser definidas como todas as formas de interdependência direta entre membros de um sistema econômico que não ocorrem por meio de mecanismo de mercado ou que não são totalmente medidas por critérios de preços. As externalidades são negativas quando a ação de uma das partes impõe custos sobre a outra e são positivas quando beneficia a outra.

Os monopólios naturais são regulados tendo em vista seu poder de mercado, que conduz a preços acima dos prevalecentes em competição. Como a maior parte dos consumidores não dispõe de formas alternativas de suprimento para os serviços prestados, a necessidade de

regulação torna-se ainda mais importante. Logo, no caso do monopólio natural, a regulação tem por finalidade disciplinar o preço e a qualidade dos produtos ou serviços, evitando que a empresa exerça seu poder de monopólio e afete negativamente o bem-estar social.

A concessão de rodovias, objeto do estudo de caso dessa dissertação, constitui um monopólio natural, uma vez que as empresa estabelecidas atendem, por meio do direito da concessão, com exclusividade todos os trechos rodoviários concedidos no contrato. Neste caso, a curva de demanda do mercado será o único limitador do potencial de poder de monopólio das empresas, uma vez que inexistente a concorrência. As tarifas praticadas, por sua vez, são contratualmente regulamentadas.

A existência de rotas alternativas, contudo, não se configuram como substitutos perfeitos, pois, quando estas existem, diferenciam-se dos trechos concedidos, quer seja na extensão da quilometragem a ser percorrida, na disponibilidade de serviços oferecidos na via pedagiada, ou na velocidade média propiciada pelas características de cada rodovia (SOUZA, 2004).

O mecanismo de licitação para concessões de rodovia é um mecanismo adotado para evitar que a renda de monopólio seja apropriada pelo concessionário, tendo como objetivo reproduzir as condições de concorrência por meio da competição pela entrada no mercado e permitindo que, dessa forma, as rendas do monopólio sejam dissipadas. Assim, os usuários podem beneficiar-se de tarifas mais baixas do serviço oferecido, ainda que em regime de monopólio natural.

É importante ressaltar a diferença entre monopólio natural e monopólio legal. Enquanto no monopólio natural a presença de uma única firma é a forma mais eficiente de organização

da indústria, pois há custo menor de produção do que em qualquer outra situação, no monopólio legal, uma firma pode se tornar monopolista porque um órgão de governo delegou um determinado mercado à uma firma específica. Em contrapartida, a firma se submete ao regulamento do Governo.

### **3.3 TEORIA DA CAPTURA**

Com a evolução dos fundamentos teóricos da abordagem tradicional da regulação, a teoria recebeu contribuições em sua análise. Além das falhas de mercado, passou-se a se considerar também as falhas de governo como motivadoras da regulação. Isto significou que novos conceitos foram incorporados à discussão sobre os determinantes, restrições e efeitos da atuação do governo na economia.

Dentre esses conceitos, desenvolveu-se a Teoria da Captura (STIGLER, 1971), segundo a qual a regulação é praticada em resposta à demanda da indústria. Assim sendo, a agência reguladora acaba sendo controlada pela firma regulada e atua a seu favor, ou seja, ocorre uma captura do regulador pelo regulado. Neste contexto, a regulamentação e o controle do monopólio por parte do Governo seriam os responsáveis pela redução do bem-estar, pois os reguladores tenderiam a agir segundo os interesses da empresa regulada, chegando a perpetuar o monopólio, mesmo em condições nas quais não deveria mais existir naturalmente.

Se de acordo com a Teoria tradicional o regulador passa a ser visto como essencialmente voltado para o bem estar social, agora ele era visto como provedor dos interesses privados das empresas reguladas.

### **3.4 AGÊNCIAS REGULADORAS**

A privatização dos serviços públicos no Brasil veio acompanhada da constituição de órgãos reguladores, que foram dotados de uma série de requisitos para exercer, de forma adequada, sua missão regulatória. Cabe às agências reguladoras a missão de regular, que significa normatizar, controlar e fiscalizar as atividades desenvolvidas pelas concessionárias tendo em vista o interesse público.

Quanto a sua natureza jurídica, as agências podem ser consideradas como:

- a) entes reguladores, ou seja, possuem competências que tornam as agências aptas a definir o regime legal específico de determinado feixe de atividades;
- b) entes que realizam as contratações administrativas pertinentes a sua atividade, outorgando (mediante licitações e contratos) o exercício da atividade (ou serviços públicos) a terceiros;
- c) entes fiscalizadores, ou seja, controlam o cumprimento dos contratos e a execução dos serviços concedidos;
- d) entes com competência para aplicar sanções punitivas àqueles que descumprirem as normas vinculadas aos serviços ou atividades econômicas;
- e) entes que mantêm contato direto com o usuário dos serviços, com o objetivo de exercer papel de ouvidor de reclamações e denúncias, proporcionando a arbitragem de conflitos e possibilitando a participações dos usuários em audiências públicas (GIFONI NETO, 2002);

As agências reguladoras instituídas no Brasil são caracterizadas como pessoas jurídicas de Direito Público, com estrutura formal de autarquia especial e competência para regulamentar, contratar, fiscalizar, aplicar sanções e atender às reclamações dos usuários/consumidores de determinado serviço público ou atividade econômica.

Para que as agências enfrentem os desafios regulatórios de forma eficiente, PIRES e PICCININI (1999) sugerem como principais atributos, a estabilidade dos dirigentes, o corpo técnico especializado, a transparência das ações, uma clara atribuição de funções, e o estabelecimento de mecanismos de cooperação com outros órgãos que tenham interface com as atividades reguladas.

Assim, a configuração das agências passa a ter um papel decisivo para o sucesso das políticas de reestruturação dos setores de infra-estrutura.

### **3.5 RISCOS EM INFRA-ESTRUTURA**

Entenda-se por risco regulatório, a estabilidade e transparência do marco legal e regulamentar aplicável a cada projeto. Pode ser, do ponto de vista prático, encarado como uma variação do risco político. Abrange a forma de aplicação do marco regulatório pelo regulador, ou seja, leva em conta, em sua determinação, a maturidade do regulador e o grau de cultura regulatória.

A definição adequada de risco varia conforme o campo de pesquisa. No presente estudo, risco pode ser definido como a incerteza em relação a algum resultado esperado. Em outras palavras, a probabilidade de ocorrência de um evento desfavorável. Os riscos podem ser de diversas naturezas.

Como enumera RIECHE (2005), os riscos podem ser:

a) risco de mercado: definido como o risco de perdas no valor do portfólio decorrentes de flutuações nos preços e taxas de mercado. Os retornos esperados de um investimento podem variar em decorrência de diversos fatores de mercado, cada qual com um risco específico: taxas de juros, taxas de câmbio, entre outros;

b) risco de crédito: refere-se ao risco de que uma mudança na qualidade do crédito (caso em que as obrigações contratuais não são honradas) de uma contraparte reduza o valor do negócio;

c) risco operacional: não há uma definição única para risco operacional. O comitê da Basileia o define como “o risco de perdas resultantes de processos internos, indivíduos e sistemas inadequados ou falhas ou de eventos externos.” O risco operacional está associado à operação do negócio e pode ser subdividido em três tipos: risco de pessoas (incompetência e fraude); risco de processo (organização ineficiente, fluxo de informações e de processos deficiente, responsabilidades mal definidas, gerando sobreposição ou perda de comando, má utilização de modelos financeiros, execução errada de ordens e não cumprimento de limites de operação); e risco de tecnologia (processamento de dados sujeitos a erros e falhas de equipamentos);

d) risco de Liquidez: O risco de liquidez é o risco financeiro de uma possível perda de liquidez, podendo ser de dois tipos:

i) mercado/ produto – é o risco de que uma instituição não seja capaz de executar uma transação ao preço de mercado atual em função de insuficiência de atividade no mercado; e

ii) fluxo de caixa/obtenção de recursos – é a incapacidade em cumprir com alguma obrigação, forçando a liquidação de ativos em condições desfavoráveis.

Como define VELOSO (2004), os riscos influenciam a capacidade de crédito e a viabilidade técnica econômica de um projeto, sobretudo porque esses empreendimentos não possuem um histórico de crédito e só conseguem demonstrar sua viabilidade depois de decorrido um certo período de operação com sucesso. Por essa razão, geralmente os credores de projetos exigem a proteção contra alguns riscos básicos, gerando arranjos de garantias destinados a transferir esses riscos para as partes financeiramente capazes de assumi-las.

Ainda conforme o mesmo autor, os riscos poderão ser mitigados por meio de garantias, como dispositivos contratuais, seguros e suportes de crédito suplementar. Os diversos riscos envolvidos em um projeto também dependem da fase de evolução do empreendimento. As medidas de mitigação ou proteção incorporadas nos arranjos de garantias visam ao compartilhamento dos diversos riscos envolvidos no empreendimento, de forma a gerar um compromisso mútuo entre as partes com a viabilidade e sucesso do projeto.

FINNERTY (1999) caracteriza os diversos riscos existentes como: de conclusão, tecnológicos, de fornecimento de matérias-primas, econômicos, financeiros, cambiais,

políticos, ambientais e de força maior. A Tabela 1 relaciona esses riscos, bem como suas causas fundamentais.

<b>Riscos</b>	<b>Descrição</b>	<b>Causa</b>
Conclusão da obra	Projeto não vem a ser concluído	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Projeto deixa de ser lucrativo</li> <li>▪ Inviabilidade técnica</li> </ul>
Tecnológico	Tecnologia não apresenta desempenho de acordo com as especificações ou se torna prematuramente obsoleta	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tecnologia desconhecida</li> <li>▪ Falhas no projeto</li> <li>▪ Tecnologia em rápida evolução</li> <li>▪ Novos produtos concorrentes</li> </ul>
Fornecimento de material-prima	Indisponibilidade de fatores de produção durante a vida do projeto	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Erros nos estudos de dimensionamento das reservas naturais</li> </ul>
Econômico	Demanda pelos produtos e serviços do projeto não é suficiente para gerar a receita projetada	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Declínio do preço final da produção</li> <li>▪ Aumento no custo de uma matéria-prima</li> <li>▪ Mau dimensionamento dos custos de produção</li> </ul>
Financeiros	Taxas de juros crescentes podem por em perigo a capacidade do projeto atender ao serviço de sua dívida	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instabilidade econômica</li> <li>▪ Risco inflacionário</li> </ul>
Cambial ou de moeda	Fluxo de receita e/ ou custos é denominado em mais de uma moeda ou em moedas diferentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mudanças nas taxas de câmbio</li> </ul>
Político	Possibilidade de autoridades políticas do anfitrião interferirem no desenvolvimento pontual e/ou na viabilidade econômica	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tributação excessiva</li> <li>▪ Restrições legais onerosas</li> <li>▪ Expropriação</li> </ul>
Ambiental	Efeitos sobre o meio ambiente podem causar atrasos ao desenvolvimento ou tornar necessário um oneroso reprojeto	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mudanças na regulamentação ambiental</li> <li>▪ <i>Lobbies</i> agressivos e desafios legais montados por grupos de ambientalistas</li> <li>▪ Descaso ou mau dimensionamento dos impactos ambientais</li> </ul>
De força maior	Evento exógeno que pode prejudicar, ou impedir, a operação por um período de tempo prolongado	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Catastrófica falha técnica</li> <li>▪ Greve</li> <li>▪ Incêndio, terremoto, maremotos, guerras, etc</li> </ul>

**Tabela 1 - Principais Riscos e Causas Fundamentais - Fonte: Finnerty (1999)**

### 3.6 EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

Os contratos administrativos são bilaterais, o que significa que produzem direitos e deveres para ambas as partes, em situação de correlatividade. Essa noção encontra-se na origem do instituto do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo, que impõe que o conjunto de encargos deve corresponder ou equivaler ao conjunto das retribuições.

O conceito de equilíbrio econômico-financeiro não aparece definido nos contratos de concessão, tampouco parece haver um consenso jurídico acerca de seu significado.

A Lei 8.987, de treze de fevereiro de 1995, define concessão como: “ *II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;*

*III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado;”*

Conforme ensina MELLO (1995), *“equilíbrio econômico-financeiro é a relação de igualdade formada, de um lado, pelas obrigações assumidas pelo contratante no momento do ajuste, e de outro lado, pela compensação econômica que lhe corresponderá”*.

DI PETRO (1995) também ensina, a propósito do equilíbrio econômico-financeiro, que se trata da *“relação que se estabelece, no momento da celebração do contrato, entre o encargo assumido pelo contratado e a remuneração assegurada pela Administração”*.

Como decorrência lógica deste conceito, surgiu o princípio da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, que consiste na impossibilidade de se alterar apenas um dos lados da relação econômica contratual. Logo, não é possível alterar, quantitativamente ou qualitativamente, apenas o lado dos encargos ou tão somente o lado das contribuições. Se, por exemplo, forem adicionados encargos, rompe-se o equilíbrio, a não ser que também se ampliem as retribuições.

O fundamento jurídico da manutenção do equilíbrio econômico e financeiro do contrato reside no princípio da isonomia, que impede que a alteração das circunstâncias, prejudicando o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, seja suportado exclusivamente por uma das partes signatárias do contrato administrativo.

SUNDFELD (1994) delimita bem a questão: *“Pode-se afirmar, então, que o regime jurídico dos contratos da Administração, no Brasil, compreende a regra da manutenção da equação econômico-financeira originalmente estabelecida, cabendo ao contratado o direito a uma remuneração sempre compatível com esta equação, e à Administração o dever de rever o preço quando, em decorrência de ato estatal (produzido ou não à vista da relação contratual), de fatos imprevisíveis ou da oscilação dos preços da economia, ele*

*não mais permita a retribuição da prestação assumida pelo particular, de acordo com a equivalência estipulada pelas partes no contrato”.*

Quando, portanto, a Administração promove atos que impliquem em aumento dos custos do contratado, deve igualmente restabelecer a equação inicialmente pactuada, de forma que esta mudança não venha a punir o agente privado que executa o contrato. O mesmo ocorre se, durante a execução, fatos extraordinários excepcionais, como por exemplo, de força maior ou caso fortuito, afetarem o equilíbrio econômico e financeiro do contrato, situação na qual o administrador deve adotar medidas para restabelecer a equação inicial, reequilibrando o ajuste.

Rompido o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, deverá promover-se a recomposição de preços por meio da alteração bilateral do contrato. Nas palavras de JUSTEN FILHO (1996), *“Existe direito do contratado de exigir o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, se e quando vier a ser rompido” e que “uma vez verificado o rompimento do equilíbrio econômico-financeiro, o particular deve provocar a Administração para adoção das providências adequadas”.*

CRETELLA JR (1996), por sua vez, ensina que: *“O contrato administrativo visa ao atendimento do interesse público, mas por outro lado, ao do particular, que objetiva lucro, mediante remuneração concretizada nas cláusulas econômicas e financeiras. O lucro será assegurado nos termos iniciais da avença, durante a execução do contrato, em toda a sua plenitude, mesmo que o Estado se veja compelido a modificar o modo e a forma da prestação contratual, para melhor consecução do serviço público”.*

Assim, o ente público e o particular, após efetivado o exame dos fatos, deverão promover aditamento contratual, destinado a restabelecer o equilíbrio econômico da contratação, onde se faça uma completa revisão entre os encargos do contratado e a retribuição pela justa remuneração do serviço.

## **4. ESTUDO DE CASO – CONCESSIONÁRIA LITORAL NORTE**

Neste capítulo apresentaremos um breve resumo do processo de concessão da BA-099, Sistema Estrada do Coco/Linha Verde, com as responsabilidades da concessionária, a estrutura de financiamento para o empreendimento, frustrada em função dos problemas relacionados aos reajustes tarifários concedidos pela AGERBA, e os problemas enfrentados com o município de Camaçari em virtude da construção de rotas de fuga ao pedágio, o que vem afetando, sistematicamente, o retorno do empreendimento.

### **4.1 HISTÓRICO**

Anteriormente à construção da rodovia BA-099, o litoral norte da Bahia era formado por imensas fazendas, vilas de pescadores, comunidades alternativas e extensas regiões sem exploração, mas de grande potencial turístico.

A estrutura viária era constituída de poucas estradas de terra que faziam a ligação entre vilas do interior, fazendas e pequenos povoados isolados do litoral. O principal elo de ligação da região era uma estrada de terra que fazia conexão entre o aeroporto de Salvador e o entroncamento da Praia do Forte, que originou a Estrada do Coco (BA-099), concluída em 1969.

A rodovia teve seu primeiro asfaltamento em 1976, sem qualquer manutenção posterior, o que originava enormes engarrafamentos em função da precariedade da estrada e da sinalização, implicando em alto número de acidentes, principalmente nos finais de semana.

Durante a década de 90, foi construída a “Linha Verde”, ligação pelo litoral entre a Bahia e Sergipe, que possibilitou a exploração de regiões paradisíacas e pouco conhecidas. Com esta nova via, foi possível o desenvolvimento, mesmo que de forma incipiente, da região turística do norte do estado da Bahia.

A partir da entrada em operação, em 1999, do Complexo de Costa do Sauípe primeiro grande empreendimento turístico da região, possuindo um conjunto de pousadas e hotéis, cujo único acionista é a Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil, verificou-se a necessidade de expansão e conservação da BA-099.

Sem recursos para a obra, a solução encontrada pelo Governo do Estado da Bahia, foi a publicação de edital de concessão do sistema Estrada do Coco/Linha Verde para a iniciativa privada, conforme já realizado com sucesso em alguns estados do sudeste, em rodovias do gênero, como a Rodovia do Sol no Espírito Santo. A concessionária realizaria os trabalhos de recuperação e manutenção da estrada por um período de tempo determinado e, em contrapartida, passaria a efetuar cobrança de pedágio.

#### **4.2 A CONCESSÃO**

A Concessionária Litoral Norte S.A. – CLN foi vencedora do Edital de Licitação nº 003/99 – DERBA (Departamento de Infra-estrutura de Transportes da Bahia)/Governo do Estado da Bahia, publicado em 10/07/99, com prazo de exploração previsto, inicialmente, para 25 anos. Em 20/02/2000 foi assinado, entre o DERBA e a CLN o contrato de concessão.

O Sistema Estrada do Coco/Linha Verde tem como rodovia principal a BA-099, trecho Rio Joanes/divisa BA-SE, além desse trecho, incluem-se os acessos rodoviários à Arembepe,

Praia do Forte, Porto Sauípe-Sauípe, Subuama, Palame-Baixios e Conde-Sítio do Conde, todos eles partindo da rodovia BA-099, conforme Figura 1, a seguir.



Figura 1: Mapa de localização da CLN – Fonte: CLN

A CLN é controlada pela Invepar S.A., holding que também controla a LAMSA S.A. empresa que detém a concessão da Linha Amarela, via expressa pedagiada na cidade do Rio de Janeiro. Apresentamos na Figura 2 o organograma da CLN.

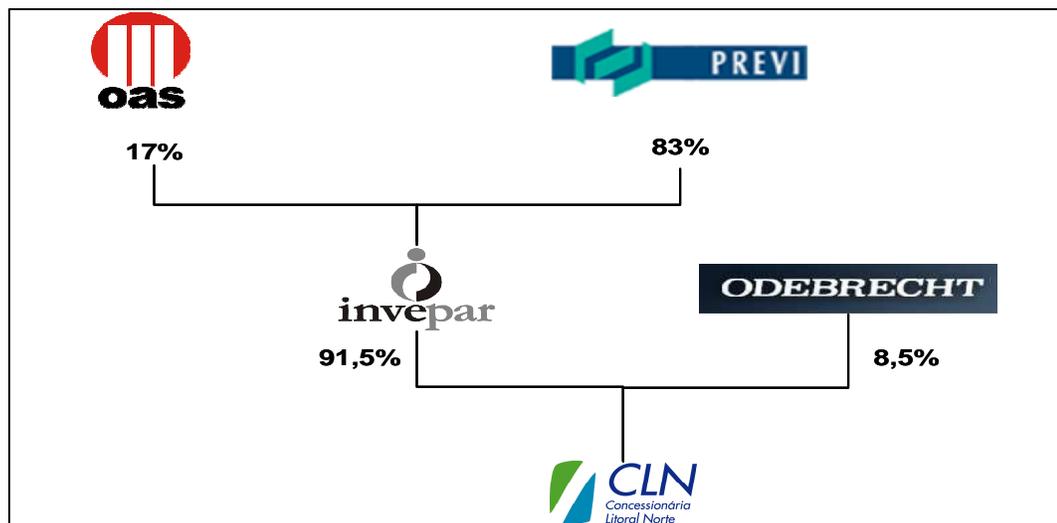


Figura 2: Quadro acionário da CLN – Fonte: CLN

A concessão compreende um total de 217,6 Km de extensão, agrupado em dois tipos distintos, para os quais os encargos e a responsabilidade da concessionária são diferenciados, no que se refere aos serviços de operação e conservação previstos:

a) trecho principal – operado (drenagem, pavimentação, sinalização horizontal/vertical, disponibilização de serviços de auxílio aos usuários – médico e mecânico) e conservado (drenagem, pavimentação, sinalização) pela concessionária, compreende a ponte sobre o Rio Joanes até a Praia do Forte – 46,6 Km de extensão;

b) trechos secundários - conservados pela concessionária, abrangem além do segmento Praia do Forte/Divisa BA-SE, os acessos às praias – 171,0 Km de extensão.

Cabe à agência reguladora, no caso a AGERBA – Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia, aprovar todos os projetos, definir os parâmetros operacionais, fiscalizar as obras, impor a execução de manutenção e recuperação da via, autorizar a cobrança do pedágio e homologar seus possíveis reajustes.

A AGERBA é uma autarquia de regime especial, dotada de diretoria colegiada com mandato, vinculada à Secretaria de Infra-Estrutura, criada pela Lei n.º 7.314 de 19.05.1998 e regulamentada pelo Decreto n.º 7.426 de 31.08.1998. Com natureza multissetorial, tem prerrogativas legais para atuar em diversos setores. A operação da agência teve início em maio de 1999, tendo se consolidado em 2000, quando foram nomeados 18 técnicos e 54 agentes de regulação.

O estado da Bahia, diferentemente de outros que promoveram concessões sem implantar uma agência reguladora, teve o cuidado de estruturar-se em relação ao marco legal e implementou antes do leilão a AGERBA. Dessa forma, atendeu-se ao preconizado por VISCUSI et al. (2005) em relação aos estágios para uma regulação eficiente, quais sejam: a) arcabouço legal – uma vez que os processos de concessão se baseiam na Lei Federal nº 8.987/95; b) implementação por uma agência reguladora – a AGERBA; e, c) a desregulação – delegando a AGERBA as atividades de planejamento, assessoramento, execução, avaliação, fiscalização e controle nos setores de energia elétrica, transporte intermunicipal rodoviário e hidroviário de passageiros, comunicação, distribuição e comercialização de gás canalizado, assim como gás natural, petróleo e seus derivados e álcool combustível.

A regulação econômica, a ser exercida pela AGERBA, segundo PIRES E PICCININI (1999) deve, dentre outros itens procurar: a) garantir o serviço com o menor custo para o usuário; b) evitar o abuso do poder do monopólio (neste caso um monopólio natural em face das características da rodovia); c) atender às reclamações da sociedade; e, d) garantir a segurança da sociedade e proteger o meio-ambiente.

Segundo PIRES E PICCININI (1999), para que haja uma regulação eficaz, as agências reguladoras, no caso a AGERBA, devem ser totalmente independentes, visando garantir o bem-estar da sociedade e mediar conflitos, devem ter total transparência e autonomia financeira; diretiva e técnica.

Segundo GIFONI NETO (2002), no caso do AGERBA, tanto o Diretor Executivo quanto os demais Diretores Gerais são nomeados pelo Governador do Estado, demonstrando-se a total falta de independência entre o Governo e o órgão regulador.

Em uma região tão carente e pobre, a conotação de serviço essencial de uma rodovia toma proporções diferentes do que nas demais regiões do País. As externalidades positivas geradas pelo desenvolvimento da via, tais como: desenvolvimento do entorno da rodovia, desenvolvimento turístico, geração de empregos, aumento da produção de bens, facilidade de transporte de produtos, integração regional, etc., são imensuráveis. Dessa maneira, a regulação toma proporções maiores e seu principal objetivo, de aumentar o nível de eficiência econômica dos mercados (POSSAS et al, 1997), é verificado com mais intensidade.

As obras da BA-099, objeto do contrato de concessão, foram iniciadas no mês de abril/2000 e se desenvolveram em ritmo normal, visando o cumprimento dos prazos contratuais, observando-se, inclusive, que a realização das obras de recuperação emergencial da rodovia era condição “sine qua non” para início da cobrança de pedágio. Foram executados diversos serviços, tais como a realização de projetos e obras, compra de equipamentos, contratação e formação de mão-de-obra entre outras.

A exploração dos trechos de concessão, mediante cobrança de pedágio, contemplava duas etapas distintas:

a) trabalhos iniciais - abrangendo os serviços necessários para que se atinjam os requisitos mínimos para início da arrecadação do pedágio, com duração de 6 meses, compreendendo, basicamente, obras de recuperação emergencial e implantação de instalações e equipamentos operacionais e de conservação/manutenção rodoviária;

b) trabalhos ao longo do período da concessão - com duração de 24 anos e meio, iniciando-se ao término dos trabalhos iniciais, compreendendo as obras de restauração e de

ampliação/melhoria de capacidade (duplicação), a prestação de serviços de operação, conservação e manutenção dos segmentos rodoviários, incluindo a monitoração de tais serviços.

A Tabela 2 apresenta o detalhamento da operação e das intervenções físicas que são objeto do Programa de Exploração do Sistema.

<b>Rodovia</b>	<b>Trecho</b>	<b>Extensão (Km)</b>	<b>Intervenção Física</b>	<b>Operação</b>
BA-099	Rio Joanes/Praia do Forte	46,7	Duplicação	Sim
BA-099	Praia do Forte/Divisa BA-SE	136,2	Conservação	Não
BA-876	Acesso à Arembe	1,4	Conservação	Não
BA-874	Acesso à Praia do Forte	2,7	Conservação	Não
BA-S/C	Acesso à Porto de Sauípe-Sauípe	4,6	Conservação	Não
BA-506	Acesso à Subaúma	8,0	Conservação	Não
BA-400	Acesso à Palame-Baixios	8,0	Conservação	Não
BA-233	Acesso à Conde-Sítio do Conde	10,0	Conservação	Não
<b>TOTAL</b>		<b>217,6</b>		

**Tabela 2 – Intervenções físicas - Fonte: CLN**

### **4.3 FINANCIAMENTO**

O planejamento econômico-financeiro para investimentos, incluindo a execução das obras de duplicação da rodovia BA-099, estava orçado em R\$ 68.827.000,00, prevendo como fonte de recursos: FINOR – Fundo de Investimentos no Nordeste – R\$ 16.035.000,00 ; Financiamento do BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – R\$15.720.000,00 e recursos próprios – R\$ 37.072.000,00, valores da época.

A faixa de via a ser duplicada consistia de três trechos distintos:

- etapa 1 – Ponte do Rio Joanes, no Km 7, até Arembepe, Km 24;
- etapa 2 – Arembepe até Guarajuba (Km 31);
- etapa 3 – Guarajuba ate Praia do Forte (Km 37,7).

As captações na forma prevista acima foram frustradas, uma vez que após a CLN ter dado entrada do projeto na SUDENE - e de ter obtido aprovação da carta consulta ainda no ano de 2000, houve a extinção da SUDENE pelo Governo Federal, antes da aprovação final do projeto e da liberação dos recursos, o que resultou na inviabilização desta fonte de captação.

Por outro lado, os recursos previstos a serem obtidos junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID foram inviabilizados, ainda em fase preliminar de análise pelo Banco, que não seguiu nas tratativas ao tomar conhecimento de que a agência reguladora não havia analisado, nem liberado dois pleitos de reajuste e um de revisão do valor do pedágio, todos contratualmente assegurados.

Para honrar suas obrigações contratuais, principalmente relativas à duplicação da etapa 1, a CLN supriu parte de suas necessidades financeiras com financiamento de repasse do BNDES, no valor de R\$ 8 milhões e reduziu consideravelmente o ritmo das obras da segunda etapa, passando a insistir junto à agência reguladora para liberação dos pleitos de reajustes pendentes.

Com as frustrações de captação de recursos previstas, a CLN solicitou e conseguiu que os acionistas aportassem recursos que respaldassem o reinício das obras e sua execução, o que permitiu prosseguir na negociação com a agência reguladora para reajustes do valor da tarifa. A Invepar, através de contrato de mútuo, aportou R\$ 15.710.000,00 e a Construtora Norberto Odebrecht (CNO) R\$ 1.459.000,00.

#### 4.4 REAJUSTES TARIFÁRIOS

O contrato de concessão firmado entre a agência reguladora e a CLN faz expressa referência a valores tarifários a serem praticados, vinculados a certos eventos físicos.

A Tarifa Básica Inicial de pedágio, definida como R\$ 2,05, na data-base de abril de 1999, para os dias de semana e R\$ 3,05 para os finais de semana, ambas para veículos de dois eixos e rodagem traseira simples, somente poderia ser cobrada quando concluídas e aprovadas as obras de recuperação do trecho “Ponte do Rio Joanes/Praia do Forte”. O início da cobrança do pedágio ocorreu em 21/11/2000, já com valores defasados, conforme Tabela 3, a seguir.

EVENTO	CONTRATUAL c/ ISS			PRATICADAS		
	Mês / Ano	D.Úteis	Sáb/Dom/Fer	Mês / Ano	D.Úteis	Sáb/Dom/Fer
Assinatura contrato concessão	Fev/00					
Início obras	Abr/00					
Início cobrança tarifa básica	Nov/00	R\$2,44	R\$3,63		R\$2,05	R\$3,05
Reajuste contrato	Fev/01	R\$2,60	R\$3,86		R\$2,05	R\$3,05
Cobrança tarifa plena	Abr/01	R\$3,30	R\$5,08		R\$2,05	R\$3,05
Renegociação com AGERBA	Dez/01	R\$3,30	R\$5,08		R\$2,60	R\$4,00
Reajuste contrato	Fev/02	R\$3,59	R\$5,53		R\$2,60	R\$4,00
Reajuste contrato	Fev/03	R\$4,16	R\$6,41		R\$3,30	R\$5,00
Reajuste contrato	Fev/04	R\$4,56	R\$7,03		R\$3,30	R\$5,00
Reajuste contrato	Fev/05	R\$4,00	R\$6,00	Mai/05	R\$4,00	R\$6,00
Reajuste contrato	Fev/06	R\$4,40	R\$6,60	Jul/06	R\$4,40	R\$6,60
Reajuste contrato	Fev/07	R\$4,70	R\$7,10	Mai/07	R\$4,60	R\$6,90

**Tabela 3 – Valores de reajustes do pedágio - Fonte: CLN**

Em função da conclusão das obras de duplicação da etapa 1, em abril de 2001, a CLN recebeu o atestado de conclusão do DERBA. Tal fato ensejaria a empresa a praticar nova tarifa de pedágio, a Tarifa Plena, definida como R\$ 2,60 na data-base de abril de 1999, para os dias de semana e como R\$ 4,00 para finais de semana e que substituíria a Tarifa

Básica. Entretanto, a agência reguladora, sem qualquer justificativa, não autorizou o reajuste tarifário.

Como medida de pressão e compensação pelas perdas a CLN, após reclamar por uma definição quanto ao pleito de reajuste, reduziu o ritmo das obras de investimento da etapa seguinte.

Em novembro de 2001, a agência reguladora admitiu iniciar negociações para reequilíbrio da equação econômico-financeira do contrato de concessão impondo em contrapartida o reinício imediato das obras da Etapa 2 que estavam praticamente paralisadas.

Após diversas tratativas com a agência reguladora, durante o ano de 2001, a CLN recebeu, em 10/12/01, autorização para aplicar parte do reajuste previsto nas tarifas praticadas, passando de R\$ 2,00 para R\$ 2,60 (dias úteis) e de R\$ 3,00 para R\$ 4,00 (finais de semana e feriados), valores defasados conforme Tabela 3.

#### **4.5 REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO DE CONCESSÃO**

Tendo em vista que as tarifas se encontravam defasadas em relação ao estabelecido no contrato de concessão, a AGERBA se comprometeu a restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato através de alteração no cronograma físico-financeiro de investimento, aumentos reais nas tarifas e/ou indenização por perda de arrecadação. Para tanto, a CLN deveria concluir parte da duplicação da Etapa 2 até março/02.

Equilíbrio econômico-financeiro, segundo DI PETRO (1995) é *“relação que se estabelece, no momento da celebração do contrato, entre o encargo assumido pelo contratado e a*

*remuneração assegurada pela administração*”. Dessa forma, não se pode alterar, somente o lado dos encargos ou tão somente o lado das contribuições. Há o princípio da isonomia, isto é, uma das partes não pode suportar, sozinha, o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Entre dezembro de 2001 e abril de 2005, período no qual foram permitidos reajustes de tarifas que não guardavam qualquer relação com o contrato de concessão, empresa e a agência reguladora tentaram, de diversas formas, encontrar uma solução para o problema do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão. Para tanto, em 2004, a AGERBA contratou a FGV - Fundação Getúlio Vargas para realizar a análise e fundamentar as condições para o restabelecimento do equilíbrio do contrato.

Neste período, em função da incapacidade de realização de investimentos pela empresa, o ritmo das obras foi reduzido e paralisado completamente em dezembro de 2004.

Não havendo o equilíbrio do contrato, conforme JUSTEN FILHO (1996), o ente privado deve “*provocar*” o Poder Concedente e agência reguladora para adotar as providências cabíveis, pois é um direito do contratado exigir o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, se e quando vier a ser rompido.

As principais reivindicações da CLN em relação ao pleito de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato eram que:

a) as tarifas praticadas entre novembro de 2000 e fevereiro de 2004 não guardavam qualquer relação com o contrato de concessão, conforme Tabela 3, inclusive em relação à Tarifa Básica;

b) com base da Lei Complementar nº 100/99, em janeiro de 2001 foi iniciada a cobrança de Imposto Sobre Serviços, repercutindo no resultado da CLN, gerando um desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, ensejando a utilização de cláusula de revisão tarifária, conforme previsto no contrato, o que não havia sido acolhido pela AGERBA;

Em função das negociações e a fim de explicitar contratualmente as condições para restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro inicial, em consonância com as regras legais e contratuais, em abril de 2005, foi celebrado, entre a CLN e a AGERBA, Termo Aditivo de Re-ratificação para reprogramar novos prazos de execução das etapas de obras de duplicação, prorrogar o prazo da concessão, estabelecer datas-base e valores para reajuste tarifários, alterar o cronograma de investimentos e fluxo de caixa e modificar a taxa interna de retorno (TIR) que serve de parâmetro para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da concessão, conforme a seguir:

a) a TIR do projeto foi fixada em 12,08% a.a., sendo este parâmetro a ser utilizado para o reequilíbrio e manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. A aferição da TIR do projeto teve por base o contrato original de concessão e o modelo de avaliação financeira e suas premissas constantes dos estudos contratados com a Fundação Getúlio Vargas;

b) a data-base para efeito de reajustes tarifários foi fixada em 01 de fevereiro de cada ano;

c) o valor da tarifa do pedágio passou em 01 de fevereiro de 2005 foi fixado em R\$ 4,00 para os dias úteis e R\$ 6,00 para os feriados e finais de semana;

d) os reajustes da tarifa de pedágio relativos aos períodos compreendidos entre os anos de 2006 e 2011, ambos inclusive, além das variações dos índices de reajustes previstos, serão acrescidos cumulativamente da taxa de 3,83% a.a.. A partir de 2012 em diante incidirão apenas os reajustes previstos no Contrato de Concessão;

e) o prazo de concessão foi prorrogado por mais de 10 anos, com término em 20 de março de 2035;

f) as obras de duplicação e pistas de retorno, previstas no Contrato de Concessão e ainda não concluídas, serão executadas obedecendo aos prazos constantes da Tabela 4:

ETAPA	INÍCIO	CONCLUSÃO
Duplicação Jacuípe/Guarajuba	Abril/2005	Março/2006
Duplicação Guarajuba/Itacimirim	Abril/2006	Dezembro/2007
Ponte Rio Pojuca	Janeiro/2008	Março/2009
Duplicação Itacimirim/Praia do Forte	Abril/2009	Junho/2010
Linha Verde e Acessos	Junho/2005	Agosto/2008

**Tabela 4 – Novos prazos para conclusão das obras - Fonte: CLN**

Mesmo após a assinatura do Termo Aditivo com todas as previsões de reajuste de tarifas, em 2007, a agência reguladora reajustou a as tarifas de pedágio em 5% quando o devido, segundo o Termo Aditivo era 7,53%.

#### **4.6 IMPLANTAÇÃO DE ROTAS DE FUGA AO PEDÁGIO**

Até a implantação da Estrada do Coco, era pequeno o movimento intermunicipal de pessoas e mercadorias nos municípios atendidos pela rodovia. As principais atividades econômicas eram a pesca, agricultura de subsistência e a exploração de gado.

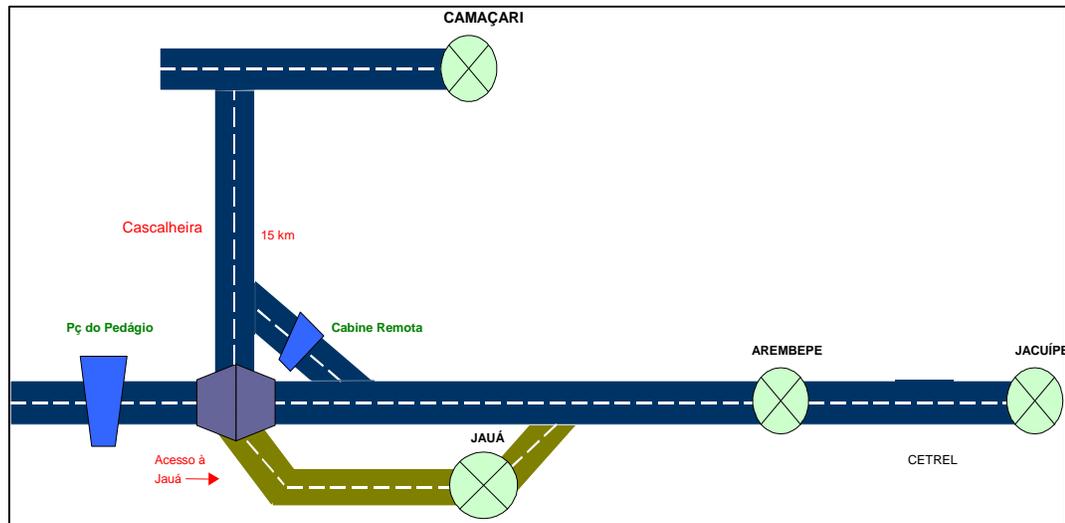
Após a inauguração da Estrada do Coco, a região sofreu um grande desenvolvimento, com o aparecimento de diversos empreendimentos imobiliários que modificaram a paisagem urbana e litorânea. Houve também um aumento significativo na movimentação de pessoas e mercadorias, principalmente, para os municípios de Salvador e de Camaçari, que começava a despontar como uma das principais regiões industriais do nordeste.

Não há ao longo da rodovia, exceto em relação ao município de Camaçari, regiões com grande desenvolvimento industrial, que possam contribuir para um fluxo constante de veículos pesados e de transporte de passageiros. O fluxo de veículos no Sistema Estrada do Coco/Linha Verde é, primordialmente, de locomoção, em caráter profissional ou de lazer, de moradores dos municípios vizinhos à via e de veículos destinados aos complexos turísticos que estão sendo implantados e aos diversos condomínios de luxo localizados na região.

Em relação ao contexto sócio-ambiental, as principais mudanças observadas na área de influência do sistema Estrada do Coco/Linha Verde foram: i) o surgimento de diversos empreendimentos turísticos e imobiliários; ii) criação de diversos novos acessos a estes empreendimentos; iii) incremento do comércio, serviços e pequenas indústrias; iv) aumento da população fixa e flutuante, gerando problemas urbanísticos e de tráfego nas cidades limítrofes à via; v) problemas ambientais em função do aumento da população.

Conforme previsto no Edital de Licitação, após o término das obras de recuperação entre a Ponte do Rio Joanes e a Praia do Forte, o que ocorreu em novembro de 2000, a CLN poderia iniciar a cobrança de pedágio na rodovia.

A praça de pedágio foi implantada no entroncamento da BA-099 com a BA-522, que permite o acesso à sede do município de Camaçari, e sua localização é um dos principais fatores de protesto. A praça é considerada uma barreira entre as comunidades da orla do município de Camaçari, conforme Figura 3, a seguir.



**Figura 3: Localização da praça do pedágio – Fonte: CLN**

A CLN na essência constitui um monopólio natural, uma vez que atende, por meio da concessão, com exclusividade, todos os trechos rodoviários concedidos no contrato. Rotas de fuga não se configuram como substitutos perfeitos pois, quando existem, possuem distâncias, velocidade média, serviços oferecidos pela concessionária, diferentes da via pedagiada. Entretanto, a implantação dessas rotas pode comprometer o retorno previsto de uma concessão, conforme observaremos a seguir.

O início da cobrança do pedágio e sua localização trouxeram diversos problemas de cunho político. Por estar inserida em uma das regiões mais pobres do Brasil e não haver qualquer cultura de cobrança de tarifas em rodovias, a reação da população foi a mais previsível possível, com manifestações diversas contrárias à cobrança do pedágio.

Dessa forma, as diversas administrações do município de Camaçari têm usado como plataforma política o desenvolvimento de rotas alternativas ao pedágio e até mesmo a constituição, por meio de Lei Municipal, de vale pedágio para os moradores que usam com frequência a rodovia.

Neste contexto, em dezembro de 2005, a Prefeitura Municipal de Camaçari liberou, mesmo que de forma precária, o acesso ao Loteamento Las Palmas e iniciou obras de infraestrutura e asfaltamento que permite a fuga ao pedágio dos veículos oriundos de Camaçari com destino à Salvador.

Em 06 de agosto de 2006 a Prefeitura Municipal de Camaçari realizou a inauguração da Via Las Palmas com toda a infra-estrutura, asfaltamento e sinalização. A CLN vem realizando ações administrativas perante a agência reguladora visando caracterizar a Via Las Palmas como Rota de Fuga, permitindo o seu fechamento. A Figura 4 apresenta as rotas de fuga Las Palmas e Várzea Grande.

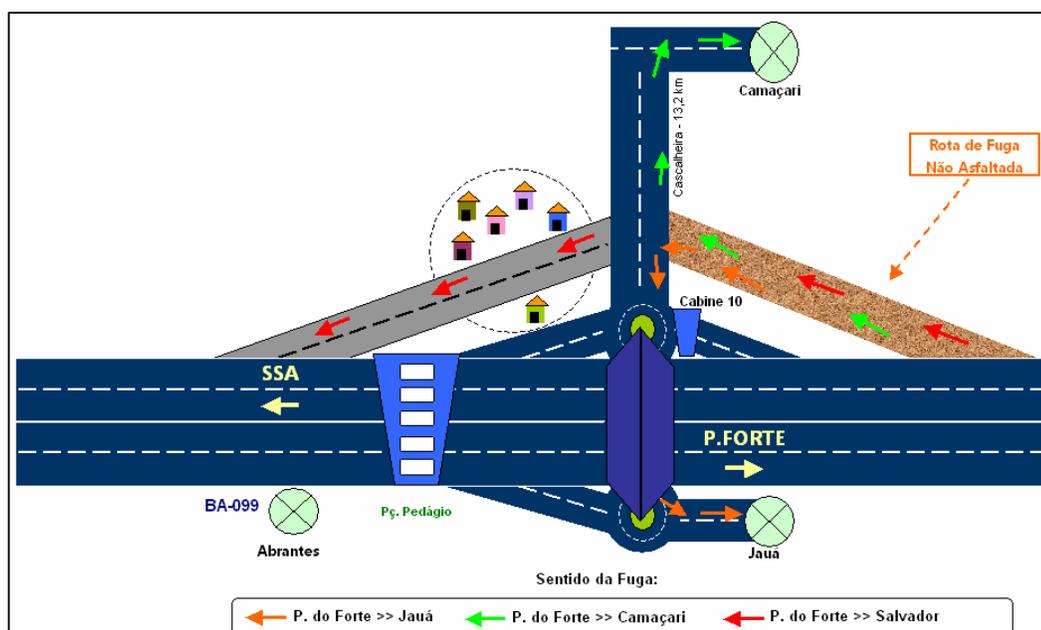


Figura 4: Localização das rotas de fuga Las Palmas e Várzea Grande – Fonte: CLN

Em relação à rota de fuga no sentido Praia do Forte-Camaçari, a Ligação entre a BA-099 e a BA-522, por Várzea Grande havia sido fechada pela agência reguladora por ter sido caracterizada como possível rota de fuga ao pedágio. Em outubro de 2005, por meio de decisão judicial à Ação Cautelar Preparatória da Prefeitura Municipal de Camaçari, foi concedida liminar permitindo a abertura de Várzea Grande.

A Prefeitura de Camaçari também viabilizou a implantação de outra rota de fuga no sentido Salvador-Praia do Forte, rota de fuga Abrantes – Jauá, Figura 5, que aumentou a perda de receita da CLN.

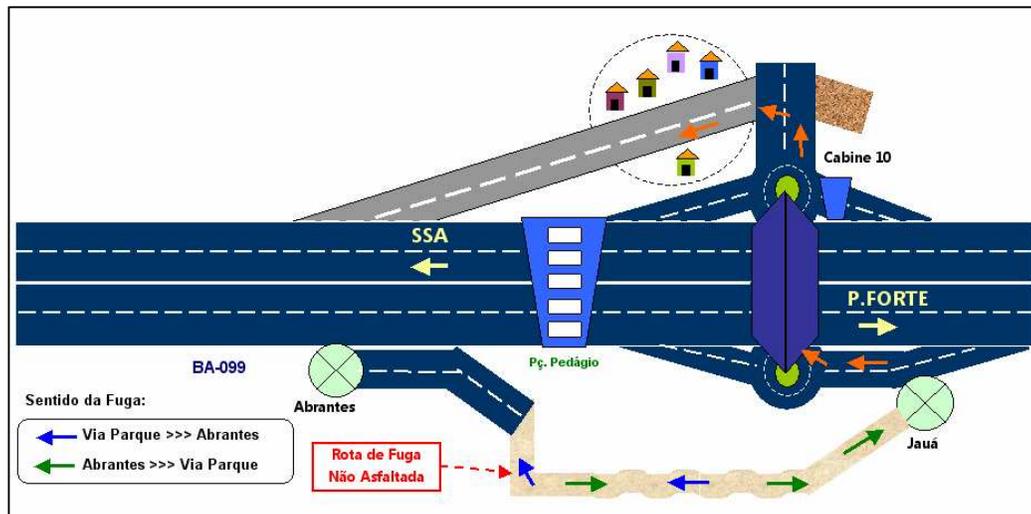


Figura 5: Localização da rota de fuga Abrantes – Jauá – Fonte: CLN

Como ilustração da batalha judicial que está sendo travada entre a Prefeitura de Camaçari e a CLN, transcrevemos a seguir texto publicado no sítio da prefeitura em 17 de outubro de 2007.

*“ Camaçari ganhou mais uma disputa judicial contra a Concessionária Litoral Norte (CLN), administradora do pedágio da Estrada do Coco, e está bem perto de consolidar, em definitivo, a abertura das vias alternativas. A decisão do Tribunal de Justiça da Bahia (TJBA), tomada terça-feira (17/07), foi assinada pelo desembargador Carlos Alberto Dutra Cintra, e aguarda publicação no Diário Oficial do Poder Judiciário.*

*Com isso, a CLN só poderá recorrer mais uma vez a liminar expedida - em 2006 - a favor da Prefeitura, que garantiu à população o acesso gratuito às estradas vicinais que driblam a passagem pelos guichês de cobrança. As ligações a Cascalheira e a Estrada do Coco se dão por meio das vias alternativas Las Palmas e Várzea Grande, asfaltadas e iluminadas ano passado pela Prefeitura.*

*Amparada no princípio constitucional que assegura o direito de ir e vir, a deliberação do TJBA rendeu ao grupo que administra o pedágio, cujos direitos de exploração vão até 2025, a terceira derrota consecutiva nos tribunais.*

*Para o procurador-geral do município, José Orlando Silva Rocha, as sucessivas vitórias do município nas instâncias jurídicas demonstram o caráter ilegal do pedágio, "o único do país a fazer a cobrança de taxas para as pessoas se deslocarem dentro da própria cidade onde moram".*

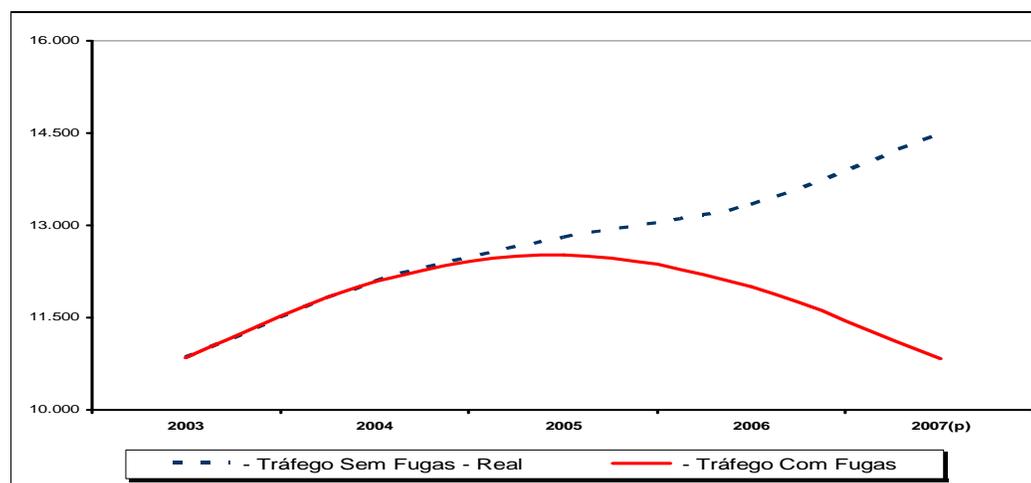
*Para o secretário municipal de Administração, Ademar Delgado, que comandava à época a pasta de Planejamento e Meio Ambiente, demonstram também o acerto do prefeito Luiz Caetano ao apoiar a luta do Movimento Pedágio Livre, entidades sociais e partidos políticos.*

*A construção de vias alternativas é um compromisso do prefeito Luiz Caetano desde a época em que atuava como deputado estadual. Ainda para este ano, existe a expectativa da pavimentação do trecho conhecido como via Parque, responsável pelo acesso de Vila de Abrantes a Jauá.”*

Em função das rotas de fugas implantadas, a CLN tem enfrentado uma significativa perda de receita. Conforme Tabela 5 e Figura 6 a seguir, com estimativas da própria empresa, o nível de perda projetado para 2007 é de cerca de 24% do faturamento, afetando o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, sem, contudo, ensejar pedido de reequilíbrio junto à AGERBA.

Evolução da Receita de Pedágio		(R\$ MIL)			
	2003	2004	2005	2006	2007p
Receita sem fuga	17.673	17.528	20.662	24.088	27.696
Receita com fuga	-	-	20.205	21.738	21.081
Perdas com fuga	-	-	(457)	(2.350)	(6.615)
Perdas	0,0%	0,00	(2,2%)	(9,8%)	(23,9%)

**Tabela 5 – Perdas com rotas de fuga - Fonte: CLN**



**Figura 6: Média diária de tráfego – Fonte: CLN**

A definição da implantação da praça do pedágio, no caso da CLN, coube ao concessionário. Dessa forma, as perdas relativas à passagem de veículos por rotas de fuga são assumidas integralmente pela concessionária. Assim na busca de alternativa para resolver a questão, a CLN está, atualmente, finalizando estudo para possível deslocamento da praça pedágio, minimizando o efeito financeiro provocado pelas fugas.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Conforme já mencionado, o autor, em seu trabalho na Diretoria de Investimentos de um grande investidor institucional - o qual detém participações significativas em diversos ativos transferidos à iniciativa privada pelos governos federal, estadual e municipal, em vários setores da economia - pôde observar que, no tocante ao relacionamento com o ente regulador, os mais graves problemas aconteceram nas concessões e arrendamentos estaduais.

Atualmente, o País passa por novo momento de concessão de rodovias e diversos investidores privados estão avaliando a participação nestes investimentos. Dessa forma, torna-se relevante a evidenciação de problemas que podem afetar os retornos dos investimentos e observar o histórico de relacionamento com o ente regulador.

O presente trabalho teve como objetivo apresentar como foi o relacionamento entre Concessionária Litoral Norte S.A. – CLN e a AGERBA, autarquia especial vinculada à Secretaria de Infra-Estrutura do Estado, notadamente no aspecto de discussão sobre repasse das tarifas de pedágio e os conseqüentes reflexos para a empresa e seus acionistas.

O principal aspecto relacionado diretamente ao desequilíbrio econômico-financeiro do contato de concessão foram as constantes discussões, com a agência reguladora, em relação à adoção de critérios diferentes dos estabelecidos no contrato de concessão, para reajuste do pedágio. Outro ponto importante foi a não autorização de repasse imediato do Imposto Sobre Serviços (ISS), cuja cobrança iniciou-se em janeiro de 2001, para a tarifa do pedágio, como previsto no contrato de concessão.

Conforme observado no presente trabalho, as discussões perduraram até 2005, época em que foi assinado o aditivo ao contrato de concessão que permitiu o reequilíbrio econômico-financeiro. Cabe destacar que logo após a negociação com a agência reguladora, descumpriu-se novamente o critério de reajuste acordado entre as partes, trazendo mais uma vez dúvidas em relação à seriedade do processo.

Entretanto, alguns aspectos que não ensejam discussão com a agência reguladora em relação ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, trouxeram grandes dificuldades para a manutenção do projeto.

Primeiramente, houve a frustração das formas de financiamento inicialmente previstas, uma vez que o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) não aportou recursos da ordem de R\$ 16 milhões, em função dos problemas com o reajuste da tarifa de pedágio.

Esta medida do BID trouxe dois reflexos para os acionistas: (i) promoveu grande desconfiança dos demais órgãos de fomento em participar do empreendimento como financiadores, elevando a taxa de captação de recursos para o empreendimento; e, (ii) os obrigou a aportarem recursos além do inicialmente previsto.

Em segundo lugar o município de Camaçari construiu rotas alternativas ao pedágio da rodovia, nos dois sentidos da via, o que vem afetando o número de veículos pedagiados, que estão nos mesmos níveis de 2003, conforme Figura 6 (pág. 51), comprometendo cerca de trinta por cento do faturamento da empresa.

Ao apresentar os problemas enfrentados pela Concessionária Litoral Norte S.A. no relacionamento com a agência reguladora, visando à manutenção do equilíbrio econômico-

financeiro de seu contrato de concessão e com a breve abordagem teórica relacionada à regulação econômica, atingiu-se o objetivo proposto por esta pesquisa.

Com a apresentação também dos problemas enfrentados pela concessão no seu relacionamento com o Município de Camaçari, evidenciou-se, ainda mais, o uso político que uma concessão pode sofrer, principalmente em regiões onde os benefícios de uma rodovia pedagiada ainda não são bem mensurados pela população.

Segundo VISCUSI (2005), a Teoria da Regulação Econômica objetiva estabelecer bases para o funcionamento de determinados setores de atividade econômica, considerados essenciais ou básicos para a vida econômica e social das sociedades. As justificativas para o controle são: concorrência imperfeita - monopólios, escassez de produtos, desigualdade de poder de negociação.

No contexto de que são monopólios naturais, as rodovias devem sofrer regulação para “... *incentivar e garantir os investimentos necessários, promover o bem-estar dos consumidores e usuários e aumentar a eficiência econômica*” (PIRES e PICCININI, 1999).

Na pesquisa em questão, observamos que os problemas enfrentados foram originados por abuso da agência reguladora em não autorizar, sistematicamente, o repasse dos reajustes tarifários à CLN. O uso político da concessão foi um sério fator de risco à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

Conforme PIREs e PICCININI (1999), para que uma regulação seja eficaz, são pontos importantes: a) a existência de agências reguladoras totalmente independentes – financeira,

corpo diretivo e técnico e relação aos agentes envolvidos; e, b) o acompanhamento permanente dos contratos de concessão.

O autor avalia que, a partir da leitura desta pesquisa, ficarão mais evidenciados os possíveis impactos negativos para a população, o maior interessado nos processos de concessões, da utilização política dos acordos firmados com os entes privados.

Os transtornos causados com o atraso nas obras, a frustração de receitas em virtude da paralisação de projetos realizados no contexto de expansão da rodovia, como condomínios e hotéis, o desemprego pela paralisação das obras civis e a postergação na contratação de mão-de-obra qualificada para trabalhar na rodovia, são pontos quase sempre não avaliados pelos governos nas suas decisões.

A fim de aprimorar o instituto da concessão como solução viável e confiável para os problemas latentes de infra-estrutura do País, em especial no tocante àquelas a serem realizadas por estados onde não há histórico dessa modalidade de operação ou onde há precedente de dificuldades no relacionamento com os concessionários, sugerimos a adoção de:

a) mecanismos de seguro, ou de fundos de reservas, a serem constituídos com pequena parcela dos recursos da tarifa, já previstos no *business plan* do projeto, a serem geridos pelo ente privado ou pela agência reguladora, de modo a se dirimir os riscos de desequilíbrio do contrato;

b) salvaguarda jurídica para que qualquer cidadão que esteja se sentindo prejudicado pela paralisação das obras em função de discussão, entre a concessionário e a agência

reguladora, sobre o reequilíbrio do contrato, possa requerer junto aos tribunais competentes resolução do conflito em prazo razoável;

c) previsão nos contratos de concessão de solução para discussões acerca de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, via câmara arbitral, alterando-se o arcabouço jurídico, se necessário, com vistas a resguardar o interesse do principal beneficiário no processo, a população.

De qualquer forma, para reduzir a exposição aos riscos regulatórios nos contratos de concessão, o autor recomenda que os investidores financeiros avaliem com mais intensidade o histórico do relacionamento entre o governo e os concessionários das regiões onde pretendem participar de licitações, a fim de resguardar seus interesses de retorno e liquidez.

Outra recomendação aos investidores é que se atenham, de forma mais criteriosa, na escolha da localização das praças de pedágio, de forma a se evitar atitudes como as tomadas pelo município de Camaçari, que viabilizou construções de rotas de fuga que impactaram o retorno da CLN, empreendimento objeto do estudo de caso.

Adicionalmente, pelos aspectos apresentados no trabalho, pode-se concluir que no contrato de concessão os riscos podem atingir também o Poder Concedente, que por algum descumprimento contratual do investidor/operador, não obtenha êxito na operação do negócio sob sua responsabilidade original, gerando desgaste junto à população.

Tais riscos podem advir, por exemplo, desde o fato de o licitante ganhador desistir de assinar o contrato de concessão, até não realizar a manutenção adequada do negócio, não

honrar o pagamento dos ônus da concessão (quando previsto), não realizar os aportes de investimento necessários, ou mesmo não operar o projeto de forma adequada.

Como sugestão de trabalhos sobre o tema, o autor sugere a avaliação quantitativa dos prejuízos causados aos concessionários pelo desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, em especial os ocorridos no setor rodoviário.

Outra sugestão de pesquisa refere-se à avaliação quantitativa das perdas provocadas dos casos verificados de construção de rotas de fuga nas rodovias do País, problema este que, conforme abordado no presente trabalho, não faz jus ao pleito de reequilíbrio do contrato de concessão.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ABDIB – Associação Brasileira da Infra-estrutura e Indústrias de Base, **O ambiente de negócios na infra-estrutura brasileira.**, 2007

ARAÚJO, J. L. R. H.. **Modelos de formação de preços na regulação de monopólios.** Econômica, Rio de Janeiro, v.3, n.1, junho de 2001

BASSO, L. F. C.; SILVA, M. R. **Reflexões sobre a regulamentação.** Revista de Administração Contemporânea. Curitiba, v. 4, n. 2, Maio/ Ago. 2000: 67-85.

BELLI, P. **The Comparative advantage of government: a review.** Policy Research Working Paper n. 1834. The World Bank. Washington, 1997.

BRESSER-PEREIRA, L.C.. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1995.

BUTTON, K. **Transport Deregulation – an international movement.** 1ª ed. Londres: Macmillan, 1991.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração.** 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CRETELLA JR., J.. **Licitações e Contratos do Estado.** 1º ed. Rio de Janeiro: Ed Forense, 1996

BREGMAN, D. **Algumas questões sobre a captura regulatória.** Disponível em [www.nuca.ie.ufrj.br/gesel/seminariointernacional2007/arquivo/Daniel%20Bregman/Daniel%20Bregman.pdf](http://www.nuca.ie.ufrj.br/gesel/seminariointernacional2007/arquivo/Daniel%20Bregman/Daniel%20Bregman.pdf)

- DI PIETRO, M. S. Z.. **Direito Administrativo**. 5ª ed. São Paulo: Ed. Atlas, 1995.
- FIANI, R. **Teoria da regulação econômica: estado atual e perspectivas futuras**. Rio de Janeiro, NUCA-IE-UFRJ, Texto para Discussão n. 423, 1998. Disponível em [www.ie.ufrj.br/grc/pdfs/teoria\\_da\\_regulacao\\_economica.pdf](http://www.ie.ufrj.br/grc/pdfs/teoria_da_regulacao_economica.pdf).
- FINNERTY, J.D. **Project Finance: engenharia financeira baseada em ativos**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999
- GIFONI NETO, G. **Instituições regulatórias do transporte rodoviário intermunicipal de passageiros: o caso das agências reguladoras estaduais brasileiras**. Rio de Janeiro, 2002. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio de Janeiro – RJ.
- JUSTEN FILHO, M.. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 5ªed. São Paulo: Ed. Dialética, 1996.
- KARAN, R. **A Concessão de rodovias paranaenses sob a ótica da regulação**. Curitiba, 2005. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Paraná – PR.
- LEAL, R. P. C.; CARVALHAL, A.; ALOY JUNIOR, R.; LAPAGESSE, G.; **Estrutura de controle e valor de mercado das empresas brasileiras**. ANPAD, Rio de Janeiro, 2000.
- MACHADO, K. **Concessões de rodovias. Mito e realidade**. 1ª ed. São Paulo: Editora Prêmio, 2002.
- MARTINS, Maria Alice Hofmann. **Metodologia da pesquisa**. Rio Grande do Sul, 2002 – Projeto de Pesquisa em Curso de Especialização em Informática na Educação - Universidade Luterana do Brasil – ULBRA.

MELLO, C.B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 6ª ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 1995

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Disponível em  
[http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/noticias/pac/070123\\_PAC\\_impresa.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/noticias/pac/070123_PAC_impresa.pdf).  
Acesso em 18/09/07.

MORENO D., **Presidente da Concessionária Litoral Norte S.A.** – Rio de Janeiro. Comunicações pessoais realizadas nos meses de abril a outubro de 2007.

MORGAN, G. **Imagens da organização**. 2ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002

MUELLER, B. 2001, **Regulação, informação e política: uma resenha da teoria política positiva da regulação**. Revista Brasileira de Economia de Empresas, Vol.1. Disponível em [www.angelfire.com/ky2/mueller/resenha1.pdf](http://www.angelfire.com/ky2/mueller/resenha1.pdf)

NETO, F.A.M. **A nova regulamentação dos serviços públicos**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico. Salvador - BA. Nº 1 – fev/mar/abr 2005.

NEVES, L.G. **Concessões de rodovia: o caso da rodovia Dutra**. Niterói, 2006. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal Fluminense, RJ.

ORTIZ, G.A. **Economia y estado: crisis y reforma del sector publico**. Madrid: Editora Marcial Pons, 1997.

PINTO JR., H.Q.; Pires, M.C. P. **Assimetria de informações e problemas regulatórios**. Fevereiro/2000. Disponível em [www.anp.gov.br/doc/notas\\_tecnicas/Nota\\_Tecnica\\_ANP\\_006\\_1999.pdf](http://www.anp.gov.br/doc/notas_tecnicas/Nota_Tecnica_ANP_006_1999.pdf).

PINTO JR., H.Q.; Silveira, J.P. **Elementos da regulação setorial e de defesa da concorrência: uma agenda de questões para o setor de energia.** Maio/99. Disponível [www.anp.gov.br /doc/notas\\_tecnicas/Nota\\_Tecnica\\_ANP\\_006\\_1999.pdf](http://www.anp.gov.br/doc/notas_tecnicas/Nota_Tecnica_ANP_006_1999.pdf).

PIRES, J. C.; GIAMBIAGI, F. **Retorno dos novos investimentos privados em contextos de incerteza: uma proposta de mudança do mecanismo de concessão de rodovias no Brasil.** Texto para discussão nº81, BNDES, Rio de Janeiro, 2000.

PIRES, J. C.; PICCININI, M. S. **A Regulação dos setores de infra-estrutura no Brasil.** In: A economia brasileira nos anos 90. BNDES, Rio de Janeiro, 1999.

PORTER, Michael E. **Estratégias competitivas.** – 7 ed. – Rio de Janeiro: Campus 1997.

PORTO, T. C. **Planos rodoviários nacionais e programas de prioridades.** Rio de Janeiro: [IPR],1965.

POSSAS, M. L. **Estruturas de mercado em oligopólio,** São Paulo: Hucitec, 1985.

POSSAS, M.; FAGUNDES, J.; PONDÉ, J.; **Custos de transação e políticas de defesa da concorrência,** Revista de Economia Contemporânea, V.2, UFRJ, 1998.

POSSAS, M; PONDÉ, J., FAGUNDES, J. **Regulação da concorrência nos setores de infra-estrutura no Brasil: elementos para um quadro conceitual.** In REZENDE F., PAULA T.B. Infraestrutura: perspectivas de reorganização – regulação. IPEA, 1997.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMAÇARI – Outubro/07 – Disponível em [http://www.camacari.ba.gov.br/detalhe\\_noticia.php?cod\\_noticia=445](http://www.camacari.ba.gov.br/detalhe_noticia.php?cod_noticia=445)

QUEIRÓZ, R.B. **Regulação de serviços públicos: estudo de caso de agências reguladoras estaduais.** Florianópolis, 2001. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina – SC.

ROESCH, S.M.A. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração.** 3ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

RIECHE, F.C.. **Gestão de riscos em fundos de pensão no Brasil: situação atual da legislação e perspectivas.** Revista BNDES nº 23, junho de 2005.

SANTOS, E.M.; ORRICO FILHO, R.D. **Regulamentação do transporte urbano por ônibus: que contestabilidade?.** In: Ônibus urbano – regulamentação e mercados. Brasília, pp. 99-112, 1996.

SCHMITZ, R. **Uma contribuição metodológica para avaliação da tarifa de pedágio em rodovias.** Florianópolis, 2001. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Santa Catarina – SC.

SCHUMAHER, L.M. **Manutenção e reposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessões rodoviárias: avaliação das revisões e reajustes de tarifas no Brasil.** São Paulo, 2003. Dissertação de Mestrado, Escola Politécnica da Universidade de São Paulo – SP.

SOUZA, R.T.. **O leilão de Demsetz como mecanismo regulador: o caso prático das concessões rodoviárias gaúchas.** Porto Alegre, 2004. Monografia de Pós-Graduação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul – RS.

STIGLER, G. J.. **The theory of economic regulation.** Chicago Studies in Political Economy. The University of Chicago Press. Chicago, 1988.

SUNDFELD, C. A. **Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Ed. Malheiros, 1994

VASCONCELLOS, M.A.S.;TROSTER, R.L. **Economia básica**. 4ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 1998.

VELOSO, R.G. **Análise de otimização de um projeto de concessão rodoviária**. Belo Horizonte, 2004. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais – MG.

VERGARA, S. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 8ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

VIDIGAL, Antonio Carlos. **Governança corporativa**. O Globo, Rio de Janeiro, 25 de dezembro de 2000. Primeiro Caderno, p.7

VISCUSI, W.; VERNON, J.; HARRINGTON, J. **Economics of regulation and antitrust**, 4ed. Cambridge, Massachussets Institute of Technology, 2005.

YIN, R.K. **Estudo de caso – planejamento e métodos**. 3ª ed. Porto Alegre: Editora Bookman, 2005.

## **GLOSSÁRIO**

AGERBA - A Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia – AGERBA é uma autarquia de regime especial, dotada de diretoria colegiada com mandato, vinculada à Secretaria de Infra-Estrutura, criada pela Lei n.º 7.314 de 19.05.1998 e regulamentada pelo Decreto n.º 7.426 de 31.08.1998. Com natureza multissetorial, tem prerrogativas legais para atuar em energia elétrica, transporte intermunicipal rodoviário e hidroviário de passageiros, comunicação, distribuição e comercialização de gás canalizado, assim como gás natural, petróleo e seus derivados e álcool combustível. A operação da agência teve início em maio de 1999, tendo se consolidado em 2000, quando foram nomeados 18 técnicos e 54 agentes de regulação, habilitados por concurso público e iniciada a implantação de 12 pólos regionais no interior do Estado e de 03 na Capital. Atualmente atua em: a) energia elétrica, através de delegação da ANEEL para exercer a fiscalização dos serviços de distribuição e comercialização em todo o Estado; b) em transportes, nos casos de transportadoras ou cooperativas credenciadas e cujas concessões são realizadas através de licitações. A agência fiscaliza o cumprimento dos horários de ônibus e das embarcações de ferry-boat, manutenção e conservação das mesmas, bem como, o valor cobrado pelas passagens e a capacidade de lotação; c) em gás canalizado, onde analisa e aprova tarifas cobradas e elabora e implementa normas e regulamentos; e, d) em comunicações, onde atua apenas repassando para a ANATEL as reclamações dos usuários, uma vez que esta agência nacional não delega suas atividades reguladoras. Seu Conselho Consultivo é formado por 07 conselheiros sendo: 01 representante da Assembléia Legislativa, 01 representante do Ministério Público (Promotoria de Defesa do Consumidor), 01 do Poder Executivo, 01 das entidades concessionárias, 01 das entidades permissionárias, 01 da Coordenação de Defesa

do Consumidor e, 01 das entidades representativas da sociedade civil. A Diretoria Executiva é composta pelo Gabinete do Diretor, Ouvidoria, Procuradoria Jurídica, Assessoria de Planejamento Estratégico, Coordenação de Gestão Administrativo-Financeira, Departamento de Qualidade dos Serviços e Departamento de Tarifas e Pesquisas Sócio-Econômicas, cujas atividades tem como finalidade o planejamento, assessoramento, execução, avaliação, fiscalização e controle (GIFONE NETO, 2002).

Bem Público – refere-se aos conjuntos de bens gerais fornecidos pelo setor público: educação, justiça, segurança, etc (VASCONCELLOS et. al, 1998).

Concessão - é a delegação de sua prestação, feita pelo Poder Concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado (Lei n.º 8987/95, Lei das Concessões, art. 2.º).

Concorrência Imperfeita - corresponde a uma estrutura de mercado em que não se verifica a concorrência perfeita, ou seja, em que existe pelo menos uma empresa ou consumidor com poder suficiente para influenciar o preço de mercado. São exemplos de situações de concorrência imperfeita os monopólios, oligopólios e concorrência monopolística (VASCONCELLOS et. al, 1998).

Concorrência Monopolística - é uma forma de concorrência imperfeita e corresponde a uma situação em que existem numerosas empresas no mercado, mas que oferecem produtos ou serviços não totalmente homogêneos e, por isso, não totalmente substituíveis. Numa situação deste tipo, cada uma das empresas possui algum poder de mercado para

influenciar o preço dos seus próprios produtos ou serviços (VASCONCELLOS et. al, 1998).

Concorrência Perfeita – é a estrutura de mercado com número infinito de firmas, produto homogêneo, não existindo barreiras à entrada de firmas (VASCONCELLOS et. al, 1998).

Custos de Transação ou “Custos de Agência” - é o dispêndio de recursos econômicos para planejar, adaptar e monitorar as interações entre os agentes, visando a garantir que o cumprimento dos termos contratuais se faça de maneira satisfatória para as partes envolvidas e de forma compatível com a sua funcionalidade econômica. Referem-se portanto, aos custos incorridos para a elaboração e monitoramento dos contratos envolvendo a contratação de serviços especializados como os de consultores e advogados. (Possas, M., Fagundes, J. e Pondé, J., 1998).

Eficiência econômica - utilizados na análise econômica basicamente três conceitos de eficiência: produtiva, distributiva e alocativa (VASCONCELLOS et. al, 1998):

Eficiência Alocativa - é definida pela situação na qual se realiza o maior volume de transações econômicas, gerando a maior renda agregada possível. Segundo a teoria econômica, essa condição é garantida sob concorrência perfeita, isto é, quando os preços igualam-se aos custos marginais. (Pires e Piccinini, 1999);

Eficiência Distributiva - é a capacidade de eliminação, por meio da concorrência ou de outro dispositivo, de rendas monopolistas ou outros ganhos temporários por parte de agentes individuais;

Eficiência Produtiva - consiste na utilização, com máximo rendimento e mínimo custo, da planta produtiva instalada e respectiva tecnologia;

Externalidades – representam influências de fatores externos nos custos e receitas das firmas. Por exemplo, uma indústria química poluidora dos rios impõe externalidades negativas à indústria pesqueira: os comerciantes de lustras têm externalidades positivas por se localizarem próximos um ao outro (VASCONCELLOS et. al, 1998).

Indústrias de Rede - as indústrias de rede (gás, energia elétrica, telecomunicações, abastecimento de água, rede ferroviária) oferecem serviços com certas características comuns: os serviços monopolistas são desenvolvidos conjuntamente com atividades potencialmente competitivas, as quais necessitam acessar a rede para disponibilizar sua produção aos consumidores. Desfrutam de rendimentos crescentes provenientes da economia de escala, o que favorece a constituição de monopólios verticalmente integrados. Como são intensivas de capital, necessitando grandes volumes de investimentos com longo prazo de maturação, são pouco atrativas ao capital privado. Esta a razão de historicamente terem sido desenvolvidas pelo Estado para a prestação de serviços públicos (Gomes,1998).

Marco Regulatório - é o conjunto de normas aplicáveis a um determinado setor. É o conjunto de políticas e diretrizes, consolidadas em uma lei, ou ainda, o conjunto de leis, decretos e/ou normas, necessárias para a definição das regras e parâmetros que norteiam o padrão de eficiência e metas a serem alcançadas pelo operador do serviço delegado (VASCONCELLOS et. al, 1998).

Monopólio – é a estrutura de mercado com uma única empresa, com um produto sem substitutos próximos, e com barreiras à entrada de novas firmas (VASCONCELLOS et. al, 1998).

Monopólio Natural – mercado em que as empresas apresentam elevadas economias de escala, o que lhes permite produzir a custos unitários de produção muito baixos, e vender seu produto a preços que inviabilizem a entrada de novas firmas ao mercado (VASCONCELLOS et. al, 1998).

Oligopólios – estrutura de mercado com pequeno número de empresas que dominam o mercado, e onde existem barreiras à entrada de novas empresas (VASCONCELLOS et. al, 1998).

*Rent Seeking* - ou “busca de rendas” significa a obtenção de rendas ou vantagens econômicas que não derivam do livre jogo do mercado, e que geralmente são fruto do uso indevido do Estado. Indivíduos e grupos de interesse se aproveitam indevidamente dos recursos que pertencem a toda a sociedade, sonegando impostos, fraudando licitações, obtendo subsídios injustificados, recebendo vencimentos desproporcionais ao serviço prestado ou aferindo aposentadorias ou pensões que não guardam correspondência com as contribuições realizadas. (BRESSER PEREIRA, 1995).

Risco Moral ou “*Moral Hazard*” ou “ação oculta” - existe nas situações em que a empresa concessionária (agente) não tem incentivos para respeitar as condições contratadas e a agência reguladora (parte principal) não tem condições de verificar o comportamento do agente. O risco moral resulta da racionalidade dos agentes econômicos em permanentemente buscar melhorar sua situação individual. O risco moral é provocado pelo

fato de somente a firma ter conhecimento do resultado de determinados movimentos endógenos (custos, resultados de medidas administrativas, etc.), o que gera a possibilidade de manipulação por parte da firma de dados que a permita obter, por exemplo, vantagens na revisão dos contratos ou na estipulação de metas regulatórias (QUEIRÓZ, 2001).

Seleção Adversa: (ou “Situação de Informação Oculta”) - ocorre pelo fato da empresa concessionária (agente) dispor de melhores e mais informações que a agência reguladora (parte principal) sobre fatores exógenos que afetam a eficiência da firma (parâmetros tecnológicos, comportamento da demanda, etc) (QUEIRÓZ, 2001).

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)