

## Área Temática: Políticas Públicas

O ESTADO COMO REGULADOR ECONÔMICO: notas sobre a concessão de rodovias no Rio Grande do Sul

Daisy Catiane Schardosim Reck<sup>1</sup>  
Carlos Nelson dos Reis<sup>2</sup>

### Resumo

Neste estudo será verificado o desempenho do Estado do Rio Grande do Sul no cumprimento de seu papel de regulador econômico no caso específico das concessões de rodovias gaúchas. Para tanto, será analisado o processo de redefinição do papel do Estado na economia e a Reforma do Estado da década de 1990. Neste cenário, intensificou-se no país o processo de privatizações, e, em seguida, iniciaram-se as concessões de determinados serviços públicos, como as concessões rodoviárias. A partir destas mudanças avaliou-se como o Estado desempenhou seu novo papel de Regulador Econômico, especialmente no processo de delegar à iniciativa privada determinados trechos da malha rodoviária. Para isto, verificaram-se as prioridades definidas para realização das concessões, salientando as especificidades do caso gaúcho, a execução dos contratos de concessões e o comportamento do valor do pedágio. Após esta análise pode-se constatar que a falta de experiência anterior para formulação dos contratos e posteriores descumprimentos contratuais fragilizaram o modelo de concessões do estado, principalmente no impacto sobre o valor do pedágio.

Palavras-chaves: Estado-Regulador. Concessão de Rodovias. Pedágios.

## INTRODUÇÃO

Para alcançar o objetivo de industrializar a economia brasileira o Estado assumiu as funções de coordenador, produtor, regulamentador e financiador, garantindo ao país significativos investimentos em infraestrutura. No período de 1930-1970 foram implementados importantes projetos de desenvolvimento, que alteraram significativamente a estrutura produtiva do país. Contudo, a forma de financiamento adotada pela economia brasileira contribuiu para crise que o país passaria a enfrentar nos anos 1980, anos consagrados na literatura como a “década perdida”.

---

<sup>1</sup> Economista, mestre em economia do Desenvolvimento pelo PPGE/PUCRS e Técnico do Bradesco. E-mail: [catianesr@hotmail.com](mailto:catianesr@hotmail.com)

<sup>2</sup> Economista, doutor em Economia e Professor Titular do PPGSS da PUCRS. E-mail: [cnelson@pucrs.br](mailto:cnelson@pucrs.br)

A crise evidenciou a necessidade de redefinição das funções do Estado na economia, sendo que tais modificações foram consubstanciadas na Reforma do Estado brasileiro dos anos de 1990, a qual propunha que o Estado fosse mais eficiente como regulador da atividade econômica, ao invés de participante direto na produção de bens e serviços no mercado. Neste sentido, o Brasil iniciou um programa de privatizações e, posteriormente, iniciou as concessões de determinados serviços públicos.

Tendo em vista que a crise da década de 1980 limitou fortemente os investimentos em setores-chaves da infraestrutura brasileira, os diferentes níveis de governo tiveram que reduzir intensamente os recursos destinados ao sistema rodoviário brasileiro. Em contrapartida, o uso das rodovias foi crescente no período, fazendo com que a qualidade das mesmas fosse degradada rapidamente. Neste sentido, a solução adotada pela União e por alguns estados brasileiros consistiu em conceder às empresas privadas, por um período pré-estipulado, a administração de determinados trechos da malha rodoviária brasileira.

Em meados da década de 1990 o Governo Federal adotou o Programa Brasileiro de Concessão de Rodovias, transferindo para iniciativa privada, pela primeira vez, a administração de determinadas rodovias. Neste mesmo período, o Rio Grande do Sul iniciou a elaboração do seu Programa Estadual de Concessão de Rodoviária (PECR). Tendo em vista a dimensão dos serviços públicos cuja administração estava sendo transferida para a esfera privada, tornou-se extremamente necessário que o Estado ampliasse seus mecanismos de regulação.

Nesse contexto, surgiram as agências reguladoras com a proposta de garantir a oferta e a qualidade dos serviços concedidos, bem como regular as tarifas cobradas e evitar abusos por parte do setor privado. Convém ressaltar que, no caso brasileiro, algumas agências de regulação iniciaram suas atividades após a fase inicial do processo de concessão de rodovias. Desta maneira, não participaram da formulação dos contratos de concessões, sendo que estes se tornaram o principal mecanismo de regulação das agências ao longo do período das concessões. Tal situação conduz a dúvidas em relação à eficiência do Estado como regulador da atividade econômica.

A relevância deste estudo deriva, principalmente, da importância que é delegada ao uso do transporte rodoviário no país. Isto porque, na medida em que as rodovias apresentam uma perda significativa em relação à qualidade e à segurança, fruto da falta de investimentos, o crescimento do país tornava-se comprometido. Neste sentido, pode-se compreender a solução adotada pela União e diversos estados brasileiros – de conceder rodovias à iniciativa privada –, pois, além dos benefícios nas rodovias delegadas, o governo tem a possibilidade de

alocar seus recursos em serviços sociais prioritários, como saúde, educação e segurança pública.

Com o intuito de analisar como o Estado do Rio Grande do Sul desempenhou seu papel de regulador econômico, no caso específico de concessões rodoviárias, este estudo foi subdividido em três seções, afora esta introdutória. Primeiramente, será apresentado o processo de redefinição do papel do Estado na economia, presente na Reforma do Estado na década de 1990. Posteriormente, serão analisadas as principais características da agência responsável por regular as atividades concedidas no Rio Grande do Sul – a AGERGS. Por fim, será investigado o programa gaúcho de concessão de rodovias.

## **1 A REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA NOS ANOS 1990**

A definição do papel do Estado na economia constitui-se como um tema de relativa frequência na literatura econômica. Entre as principais correntes de pensamento existem divergências na concepção das funções que o Estado deve exercer na economia. Convém destacar que, geralmente, estas discussões ganham maior ênfase em momentos de conjuntura econômica desfavorável. Por isso, os períodos subsequentes as grandes crises apresentam um conjunto significativo de mudanças sobre o papel do Estado na economia.

Durante as décadas de 1930 a 1970 o Estado brasileiro atuou fortemente na economia, assumindo o papel de financiador, empreendedor, coordenador e regulamentador. Com o intuito de promover a industrialização do país foram implementados projetos de desenvolvimento, garantindo significativos investimentos em infraestrutura. O objetivo do setor público era complementar a ação do setor privado, preenchendo as lacunas que existiam na indústria brasileira, com o propósito de acelerar o desenvolvimento do país. Dessa maneira, o Estado desviou-se de suas funções sociais básicas para atuar como participante direto do processo de desenvolvimento, através da produção de bens e serviços no mercado.

O investimento público durante a década de 1970 foi o propulsor do crescimento econômico para os anos que seguiram, impulsionado pelas grandes empresas estatais. Este período caracteriza-se pelo auge da intervenção pública na economia, decorrente do elevado número de empresas sob administração estatal. Entretanto, a partir dos anos de 1980, dificuldades fiscais, ocasionadas em parte pelo grande aumento da dívida externa, começaram a travar o desenvolvimento destas empresas, conduzindo a economia do país a um período de crise consagrado na literatura econômica como a “década perdida” de 1980.

O modelo de desenvolvimento vigente desde os anos de 1930 entrou em declínio e acentuou-se no país o debate a respeito do papel que o Estado deveria exercer na economia. A crise do Estado brasileiro da década de 1980, conjugada a um contexto internacional de vigorosas transformações, desencadeou a necessidade de redefinição das ações do Estado. Tais modificações foram consubstanciadas na Reforma do Estado da década posterior, que propunha tornar o Estado mais eficiente na condição de regulador econômico, ao invés de participante direto na produção de bens e serviços.

“Reformar deveria ser tarefa imediata, uma vez que quanto mais rapidamente fosse empreendido o processo de ajuste, mais baixos seriam os custos envolvidos” (BAUMANN, 1999, p. 13). Convém ressaltar que, além de ser fruto da crise endógena da economia brasileira, a reforma do Estado apresentava-se também como uma exigência do processo de globalização, uma nova realidade do mercado global que evidenciou-se no país nos anos de 1990 (WILHEIM, 1999).

Diante da crise do Estado e do desafio representado pela globalização, a sociedade civil de cada país democrático demonstrou que desejava redefinir o papel do Estado mas não reduzi-lo ao mínimo, e sim fortalecê-lo, para que os respectivos governos pudessem garantir, internamente, ordem, eficiência produtiva e justiça social, de forma a tornar viável, no plano internacional, a afirmação de seus interesses nacionais (PEREIRA, 1999, p. 69).

Segundo Pereira (1997, p. 7), “a grande tarefa política dos anos 90 é a reforma ou a reconstrução do Estado”. Reformar o Estado estaria diretamente vinculado aos objetivos de torná-lo mais eficiente e mais democrático e, além disto, tornar a economia nacional mais estável. Em suma, “mudar o Estado significa, antes de tudo, abandonar visões do passado de um Estado assistencialista e paternalista”, que participava diretamente da produção de bens e serviços para a economia. (CARDOSO, 2003, p. 15).

Foram apresentadas medidas relacionadas à superação da crise fiscal do Estado, sendo que algumas delas apontavam para a redução do tamanho do Estado na economia. No entanto, sabia-se que o Estado-mínimo não poderia apresentar-se como realidade em tempos que a globalização já se pronunciava com expressão. Neste sentido, a reconstrução do Estado na década de 1990 esteve absolutamente vinculada com a reforma da administração pública, que conduziu a uma nova forma de administração, introduzindo a abordagem gerencial em substituição à perspectiva burocrática (PEREIRA, SPINK, 2003). “A crise do Estado impôs a necessidade de reconstruí-lo; a globalização, o imperativo de redefinir suas funções” (PEREIRA, 1998, p. 33).

Na prática, a reforma administrativa do Estado ganhou evidência após a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995), cujo objetivo central era transformar a administração pública brasileira em gerencial. “A reforma do Estado passa pela reforma da administração pública” (BRUNETTO, 2002, p. 73). Este processo de transformação da administração pública – de burocrática à gerencial – tornava-se necessário na medida em que se confirmava que a causa principal da crise da década de 1980 foi o Estado – “uma crise fiscal do Estado, uma crise do tipo de intervenção estatal e uma crise da forma burocrática de administração do Estado” (PEREIRA, 2003, p. 23). Ou seja, as reformas que estavam em curso na economia brasileira foram “motivadas por crises econômicas de dimensões significativas, cuja raiz para muitos está no próprio Estado, seu descontrole fiscal e sua ineficiência” (GREMAUD, VASCONCELLOS; TONETO JÚNIOR, 2004, p. 562). Reformar, então, conduziria à transição de um Estado que participava diretamente do mercado para um Estado que atuasse como regulador e facilitador econômico e social. Incentivava-se, assim, a transferência para o setor privado das atividades que podem ser controladas pelo mercado.

A recíproca do motivo principal que levou à estatização de certas atividades econômicas – a falta de recursos no setor privado – impôs, a partir dos anos 80, a sua privatização. Agora era o Estado que estava em crise fiscal, sem condições de investir, e, pelo contrário, necessitava dos recursos da privatização para reduzir suas dívidas, que haviam aumentando muito. (PEREIRA, 1998, p. 98).

Enfim, a Reforma do Estado brasileiro tinha o intuito de torná-lo mais eficiente como regulador do desenvolvimento econômico, ao invés de participante direto na produção de bens e serviços. Assim, com o intuito de ajustar as contas públicas, propunha-se que o Estado cedesse espaço nas atividades que o setor privado estava apto a operar e se dedicasse para atividades exclusivamente públicas, como, por exemplo, saúde e educação. Foi neste contexto de mudanças que se intensificou o debate sobre a necessidade de privatizações, principalmente através do Plano Nacional de Desestatização (PND), lançado em 1990.

Na medida em que os serviços públicos começaram a ser privatizados, o Estado não poderia se ausentar, apenas mudar de posição: de produtor dos serviços ao fiscalizador dos mesmos, evitando abusos por parte do setor privado. Nesse contexto, surgem as agências reguladoras no Brasil, no final dos anos 1990, com a proposta de garantir a oferta e qualidade dos serviços, bem como regular as tarifas cobradas.

Convém salientar que não foi apenas através das privatizações que o Estado brasileiro teve seu papel reduzido na economia. Apresentaram-se, principalmente ao longo dos anos de

1990, outras formas de participação do capital privado na economia. Dentre essas, torna-se importante destacar a escolha que foi adotada pelo país para transferir ao setor privado o fornecimento de determinados serviços públicos: as concessões.

Segundo Michel, Cydis e Oliveira (2003, p. 12), “uma concessão é um contrato entre o poder público, denominado poder concedente, e uma empresa de direito privado, denominada concessionária”. Na medida em que os contratos de concessão foram firmados, a oferta de determinados serviços tornou-se responsabilidade do setor privado – mesmo aqueles serviços que anteriormente eram ofertados exclusivamente pelo poder público, caracterizados como serviços públicos, como, por exemplo, os investimentos em rodovias.

Os contratos de concessão são formulados contemplando um conjunto de normas que as empresas concessionárias devem seguir. Ademais, são estabelecidos parâmetros de qualidade para as empresas satisfazerem, sob o risco de punições que variam de multas até a rescisão contratual, caso os serviços prestados apresentem qualidade aquém da exigida. Os contratos também estabelecem o tempo de concessão, ou seja, o prazo que a administração de determinada rodovia ficará sob responsabilidade da empresa privada. (MICHEL; CYDIS; OLIVEIRA, 2003).

As concessões foram realizadas com o intuito de atrair o capital privado para os investimentos públicos necessários. Assim, representaram uma alternativa para o setor público, pois, durante o prazo de concessão, os investimentos tornaram-se responsabilidade das empresas concessionárias. A principal diferença que surgia – entre conceder e privatizar – era que nessa modalidade o serviço público era delegado à iniciativa privada por um período pré-estabelecido, não deixando de pertencer ao poder público. Dessa maneira, ao final do contrato de concessão os serviços públicos que foram concedidos retornam ao controle do poder concedente, com todos os investimentos e benefícios realizados pelas empresas concessionárias.

Na medida em que os serviços públicos estavam sendo privatizados ou concedidos, tornou-se extremamente relevante que o Estado exercesse seu novo papel de regulador. Isto por que, existem determinados serviços, que mesmo ofertados pela iniciativa privada, tem caráter exclusivamente público – isso ocorre com os serviços utilizados pela maior parte da população, como, por exemplo, o fornecimento de energia elétrica. Dessa maneira, o Estado começou a fiscalizar os serviços e, para tanto, foi fundamental a criação das agências reguladoras, que ocorreu no final da década de 1990. As agências reguladoras conquistaram seu espaço na medida em que o Estado não poderia prosseguir com a mesma atuação na

esfera econômica, devendo direcionar as ações “às suas prerrogativas inatas”. (KRAUSE, 2005, p. 15).

Assim, a regulação econômica tem o propósito de evitar que as empresas abusem do poder de mercado, principalmente por que a maioria dos serviços, que antes eram ofertados pelo poder público, atuavam sob forma de monopólio natural. Então, as agências reguladoras que foram criadas no final da década de 1990, tinham como objetivo principal garantir os interesses públicos – através do controle do fornecimento, da qualidade dos serviços ofertados e das tarifas praticadas pelas empresas. “O Estado empresário abandona a prestação direta dos serviços públicos, mas mantém a titularidade dos mesmos, o que implica a sua fiscalização” (BRUNETTO, 2002, p. 69). Para realizar esta atividade no estado do Rio Grande do Sul foi criada, em 1997, a agência responsável por fiscalizar os serviços concedidos, a AGERGS – agência estadual de regulação dos serviços públicos delegados no Rio Grande do Sul –, cujas principais atribuições serão apresentadas na próxima seção.

## **2 A AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS NO RIO GRANDE DO SUL**

A agência responsável por realizar a regulação dos serviços públicos delegados no estado do Rio Grande do Sul, a AGERGS, foi criada em 09 de janeiro de 1997, através da Lei Estadual nº. 10.931, sendo considerada uma agência de natureza autárquica, isto é, uma agência com autonomia financeira, funcional e administrativa (Lei Estadual nº 10.931/1997). Conforme consta na legislação, os objetivos da AGERGS são

assegurar a prestação de serviços adequados, assim entendidos aqueles que satisfazem as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade nas suas tarifas; garantir a harmonia entre os interesses dos usuários, concessionários, permissionários e autorizatários de serviços públicos; zelar pelo equilíbrio econômico-financeiro dos serviços públicos delegados. (LEI ESTADUAL n.º 10.931/97)

Dessa maneira, constata-se que as principais tarefas da AGERGS visam garantir a qualidade dos serviços de caráter público ofertados pelas empresas concessionárias, zelando pela modicidade tarifária, sem prejudicar o equilíbrio econômico-financeiro presentes nos contratos de concessão. Em outras palavras, a AGERGS pode ser representada através de uma pirâmide, sendo que nos seus vértices estariam: o Estado, como poder concedente, o cidadão, como usuário do serviço e a concessionária, como operadora da concessão. “A AGERGS estaria situada no meio do triângulo”. Isto porque, cabe ao agente regulador mediar os

conflitos e harmonizar os interesses dos três vértices da pirâmide. (SILVEIRA; SEGER; SILVA, 2002, p. 308).

A AGERGS foi criada em um contexto claro de redução do papel do Estado na economia, sendo incumbida de regular todos os serviços públicos delegados do Rio Grande do Sul. De acordo com Aranovich (2008), a Lei Estadual 11.073 de 1997, foi criada com o intuito de garantir a autonomia financeira necessária à agência, permitindo a arrecadação de um tributo específico – a TAFIC<sup>3</sup>. Tal arrecadação “serviria para garantir os recursos necessários à atividade da agência e que não dependeriam da boa vontade da gestão central do Tesouro” (ARANOVICH, 2008, p. 53). Esta contribuição corresponde à fiscalização e ao controle dos serviços públicos delegados pelo Estado – tarefa executada pela AGERGS –, por isso, deve ser paga pelas empresas concessionárias dos serviços públicos<sup>4</sup>.

As áreas de atuação da AGERGS são: “saneamento, energia elétrica, rodovias, telecomunicações, portos e hidrovias, irrigação, transportes intermunicipais de passageiros, estações rodoviárias, aeroportos, distribuição de gás canalizado, inspeção de segurança veicular” (AGERGS, 2008). De acordo com Saldanha (2008, p. 5) “por ser pioneira no Brasil [a AGERGS], significa dizer que a atividade regulatória do País também atravessa a sua primeira década de atuação”. No contexto redefinição do papel do Estado na economia, que foi criada a agência de regulação gaúcha, iniciaram-se as concessões de rodovias do estado. As principais características do programa gaúcho de concessão de rodovias serão verificadas na próxima seção.

### **3 O MODELO GAÚCHO DE CONCESSÕES DE RODOVIAS**

As concessões rodoviárias realizadas pelo estado do Rio Grande do Sul ocorreram no ano de 1998, pois foi neste ano que os contratos foram firmados. Contudo, os estudos a respeito das rodovias que deveriam ser concedidas iniciaram em 1995<sup>5</sup>. Tal análise foi realizada pelo Departamento Autônomo de Estradas e Rodagem do estado (DAER/RS) que selecionou os principais trechos – alguns pela importância econômica, outros pela necessidade de segurança e conforto – que, naquele momento, apresentavam-se deficitários de investimentos.

---

<sup>3</sup> Taxa de Fiscalização e Controle da AGERGS.

<sup>4</sup> Salienta-se que em um momento posterior, tal legislação sofreu modificações, consubstanciadas pela Lei Estadual nº 11863/2002, entretanto, seu objetivo principal manteve-se inalterado.

<sup>5</sup> Destaca-se, assim, que os estudos que compreenderam a fase inicial do processo de concessão de rodovias no Rio Grande do Sul ocorreram antes da criação da agência responsável pela posterior regulação dos contratos.

Na medida em que os estudos estavam sendo realizados, constatou-se que somente alguns dos trechos rodoviários selecionados mostravam-se economicamente viáveis para concessão. Isso significa que somente os trechos que apresentavam um volume significativo de veículos trafegando diariamente estariam à disposição do governo para concessão, uma vez que apresentavam atratividade econômica para a realização do processo. Em contrapartida, existiam trechos que necessitavam de investimentos, porém, devido ao fluxo moderado de veículos, não apresentavam as características necessárias para atrair o capital privado, ou seja, não representavam empreendimentos viáveis.

Como a situação das contas públicas não era favorável neste período, a intenção do governo era conceder o máximo de rodovias possível, priorizando as empresas que se habilitassem a assumir a maior extensão de trechos. Dessa maneira, o governo do Rio Grande do Sul tinha que encontrar uma solução para os trechos menos favorecidos em relação ao fluxo de veículos.

A estratégia adotada pelo estado para viabilizar a concessão foi denominada de Pólo Rodoviário de Concessão. Esse conceito pode ser entendido como a união, em um mesmo contrato de concessão, de trechos atrativos economicamente e trechos sem viabilidade econômica. Deste modo, o empreendimento seria viável e atrativo economicamente para os empresários e uma solução para o governo, que poderia acrescentar trechos de rodovias nos contratos que isoladamente não estavam em condições de serem concedidos.

Esse método de conceder rodovias tornou-se viável na medida em que desenvolveu uma “sistemática de subsídios cruzados entre as praças de pedágios integrantes do mesmo Pólo” (AGERGS, 2008). Neste sentido pode-se afirmar que os trechos com maior fluxo de veículos arrecadam os recursos necessários para que os investimentos sejam cumpridos em todos os trechos do Pólo Rodoviário.

Para viabilizar o máximo de quilometragem a ser concedida e, conseqüentemente, desonerar o Estado, foi necessário assegurar a viabilidade do empreendimento, isto é, juntar em um mesmo projeto, com idênticas tarifas de pedágio, as rodovias de maior tráfego com as de menor tráfego, de forma que, por grupo de rodovias, o empreendimento fosse viável. (DAER, 2008).

Neste contexto, foram firmados os sete contratos de concessões do estado, sendo o único programa de concessões do país a formar Pólos Rodoviários. Coube ao DAER/RS a formulação do Programa Estadual de Concessão de Rodovias e, segundo Souza Júnior (2007, p. 72), era de competência deste departamento “a definição dos critérios de contratação e

concorrência, os prazos e valores da concessão, os direitos e deveres das partes contratantes” e, especialmente, a determinação das rodovias que iriam compor o Programa.

Os sete Pólos concedidos no estado totalizam uma extensão de 1.788 quilômetros de rodovias delegados à administração privada – compondo o Programa Estadual de Concessão de Rodovias. O prazo estabelecido para cada concessão foi de 15 anos. Uma característica do modelo gaúcho foi a decisão de conceder rodovias exclusivamente para manutenção e conservação, sem a exigência de duplicação. (ABCR, 2012).

Em 1996 foram realizados os Projetos de Engenharia Econômica (PEE), também pelo DAER/RS. A principal finalidade destes projetos era examinar detalhadamente as condições de cada rodovia que seria concedida. Posteriormente foram elaborados os Projetos Básicos de Exploração (PBE) – parte integrante do edital de convocação –, sendo que estes apresentavam os trechos de conservação obrigatória de cada Pólo.

Os trechos rodoviários que não foram classificados como trechos de conservação obrigatória compunham os chamados trechos de oferta. Ou seja, como o modelo gaúcho priorizou as empresas que assumissem a administração da maior extensão de rodovias, parte do processo concorrencial relacionou-se com o interesse das empresas de assumirem a maior quilometragem de trechos de oferta, com uma tarifa de pedágio pré-fixada pelo poder concedente, apresentada no PBE.

Além disto, o PBE determinou: o tempo de concessão; uma taxa interna de retorno dos investimentos, fundamentada em uma projeção de receitas e custos das empresas concessionárias em relação aos trechos obrigatórios; a situação dos trechos rodoviários que formavam cada Pólo e as respectivas melhorias a serem realizadas pelas empresas privadas. Convém destacar que as variáveis fixas expostas no PBE foram: o valor da tarifa, o tempo da concessão e os trechos de conservação obrigatória.

Dessa maneira, “em conformidade com o explicitado pelo PBE, os concorrentes possuíam flexibilidade com relação à elaboração do fluxo de caixa projetado para o período de concessão” (SOUZA JÚNIOR, 2007, p. 77). Isso significa que cada empresa pôde definir a taxa interna de retorno para os investimentos no período de concessão, definindo variáveis como, por exemplo, a arrecadação de cada praça de pedágio (em função do fluxo de veículos estimado), o custo total dos investimentos, etc. Assim, as Propostas Comerciais (PC) apresentadas pelas empresas interessadas em obter a concessão foram decisivas na escolha da vencedora, pois através destas as empresas deveriam demonstrar a viabilidade econômico-financeira do seu projeto, com a inclusão dos trechos de oferta.

Durante o processo licitatório as empresas que estavam disputando a concessão apresentaram as estimativas de distribuição do volume de veículos que trafegariam diariamente em cada um dos seus trechos. Conforme as informações do DAER (2008), cada Pólo Rodoviário deve apresentar a mesma tarifa de pedágio nos diferentes trechos. Convém ressaltar que com a diferença significativa entre o fluxo de veículos de cada praça o subsídio cruzado é fundamental para garantir os recursos das empresas concessionárias. Isto porque o faturamento de cada praça está diretamente relacionado com o número de veículos que a praça recebe. No caso de Caxias do Sul a importância do subsídio cruzado é facilmente compreendida, uma vez que o montante arrecadado desta empresa depende significativamente de uma das quatro praças que compõe o grupo. Estimou-se que uma das praças receberia 66% do volume diário médio de veículos (VDM) que transitariam neste Pólo, enquanto outra praça, deste mesmo grupo ficaria com apenas 5% do VDM. (SOUZA JÚNIOR, 2007, p. 74).

Somente no final do ano de 1997 foram apresentados os vencedores das concessões, após serem analisadas as propostas de todos os participantes, e no ano seguinte foram assinados os contratos. Torna-se importante salientar que, segundo o DAER (2008), durante o período dos primeiros estudos até a assinatura do contrato não foram realizados os serviços de manutenção e conservação das rodovias. Assim, a escassez de investimentos fez com que as estradas fossem entregues às empresas concessionárias em condições inferiores àquelas apresentadas pelo governo nos projetos iniciais<sup>6</sup>.

Além disso, os primeiros descumprimentos contratuais<sup>7</sup> já foram verificados no início do programa de concessões no estado, fragilizando o modelo gaúcho. As irregularidades iniciais referem-se basicamente aos reajustes tarifários indeferidos pelo estado, mesmo que presentes nos contratos de concessões, alterando significativamente o valor das tarifas firmadas posteriormente. De fato, as tarifas praticadas nas concessões gaúchas são frequentemente questionadas, principalmente quando comparadas às concessões realizadas pelo Governo Federal<sup>8</sup>.

A prioridade gaúcha no seu programa foi dada às empresas que se mostraram capazes de assumir a maior extensão rodoviária, enquanto o governo federal priorizou àquelas que apresentaram a menor tarifa de pedágio. Dessa maneira, pode-se perceber que o objetivo central do estado não foi conceder rodovias ao menor custo possível para os usuários,

---

<sup>6</sup> Como no Projeto de Engenharia Econômica e no Projeto Básico de Exploração anteriormente citados.

<sup>7</sup> Segundo as informações da AGERGS, o governo não apresentou nenhuma justificativa para os descumprimentos contratuais.

<sup>8</sup> A saber, o Governo Federal já realizou duas etapas de concessões de rodovias, totalizando 4.773,9 quilômetros de rodovias transferidos à iniciativa privada.

caracterizando o primeiro fator responsável pelas elevadas tarifas afetando, assim, o princípio da modicidade tarifária. Nos contratos de concessão a modicidade das tarifas é definida como “a justa correlação entre os encargos da concessionária e a retribuição dos usuários, expressa no valor da tarifa básica de pedágio” (ANTT, 2012, p. 29).

Outro fator de suma importância para a análise tarifária do Rio Grande do Sul refere-se à conjuntura macroeconômica do país no período que foram realizados os estudos e os contratos de concessão do estado. Isto porque, em um cenário mais instável, como o que se apresentava no período, exigia-se taxas de retornos superiores, ou seja, os empresários exigiam altas taxas de retorno sobre o capital investido. Neste sentido, convém ressaltar que a taxa de juros que se apresentava no período era expressivamente elevada, aumentando a exigência de retorno dos investimentos.

Além destes fatores apresentados para justificar o valor do pedágio, deve-se considerar as especificidades do programa de concessões do estado. Primeiramente, convém salientar que o Rio Grande do Sul optou por um modelo de concessão de Pólos Rodoviários, ao invés de trechos isolados. O principal prejuízo, em relação às tarifas, da adoção deste modelo refere-se ao fato de que este foi utilizado para conceder rodovias que não eram viáveis economicamente. Assim, as rodovias privilegiadas em relação ao fluxo de veículos diário subsidiam as demais rodovias que compõem um Pólo.

O prazo das concessões também pode ser considerado outro fator. Enquanto as concessões rodoviárias realizadas em nível federal apresentam contratos firmados entre 20 e 25 anos, o Estado optou por conceder as rodovias por 15 anos. Segundo Soares e Campos Neto (2007), não há uma justificativa técnica ou econômico-financeira para escolha do prazo das concessões.

Tais características incentivam a formação de tarifas mais elevadas, tanto em virtude do reduzido prazo para amortização dos investimentos como pela necessidade de se auferir recursos capazes de suportar a manutenção de estradas economicamente deficitárias (AGERGS, 2009, p. 7).

Outro aspecto específico do caso gaúcho refere-se às irregularidades ocorridas em relação à execução dos contratos. No primeiro ano de operação das concessões, após estarem concluídos os trabalhos iniciais, já surgiram os primeiros descumprimentos contratuais, principalmente no sentido de reajustar as tarifas conforme fora pactuado previamente nos contratos de concessão. Conforme as informações disponibilizadas pelo DAER/RS, o próprio governo que firmou os contratos, não honrou o primeiro ajustamento tarifário, no ano de

1998. No ano seguinte, “o governo entrante, a exemplo do anterior, não concedeu os reajustamentos tarifários contratuais” (DAER/RS, 2008).

Além destes dois anos sem ajustamento tarifário o governo adotou medidas no sentido de reduzir as tarifas de pedágio, agravando ainda mais a situação das empresas concessionárias. De acordo com Souza Júnior (2007, p. 103), tal “redução unilateralmente arbitrada consistia em diminuições das tarifas básicas dos veículos comerciais e de passeio de respectivamente 28% e 20%”. Isso significou uma redução tarifária de R\$ 5,00 para R\$ 3,60 para os veículos comerciais e de R\$ 3,00 para R\$ 2,40 para os veículos de passeio.

Verifica-se a existência de um desequilíbrio econômico-financeiro em um contrato de concessão sempre que sua continuidade estiver comprometida em virtude de um evento de força maior ou de uma revisão unilateral do contrato por parte do poder concedente. (OLIVEIRA, 2001, p. 66).

Torna-se importante ressaltar que os reajustes mencionados foram previstos nos contratos de concessão como um mecanismo de manter o valor do pedágio ao longo do período do contrato. Ou seja, firmou-se que seriam realizados reajustes tarifários anuais de modo a repor a perda do poder aquisitivo da moeda. O contrato previa a concessão de reajustes baseado em três índices. Primeiramente, considera-se a evolução de uma cesta de índices que engloba os principais itens de custos de obras rodoviárias. Outro índice de preços é o Índice Nacional da Construção Civil e, por fim, considera-se o Índice Geral de Preços de Mercado. (SOARES; CAMPOS NETO, 2006).

Além dos descumprimentos unilaterais dos contratos – não concessão de reajustes e posterior redução tarifária – surgiram inúmeros fatores que não estavam previstos pelas empresas concessionárias. Neste sentido convém salientar: (a) não abertura de praças de pedágio previstas nos contratos; (b) paralisações de algumas praças por ações e decisões judiciais; (c) surgimentos de rotas de fuga; (d) intervenções do Poder Legislativo, como a promulgação da Lei Estadual nº 11.460/2000<sup>9</sup>.

Considerando que as empresas concessionárias arrecadam suas receitas exclusivamente mediante cobrança de pedágio dos usuários, estas razões fizeram com que as empresas obtivessem receitas inferiores àquelas projetadas. Isto porque, em um cenário de redução tarifária e um número de veículos inferior ao projetado pelas empresas a arrecadação

---

<sup>9</sup>Tal lei estadual, aprovada em 17 de abril de 2000, estabelecia “a isenção de pagamento de pedágio em rodovias do Estado, ou sob jurisdição estadual, para veículos oficiais, para veículos de transporte escolar e para os veículos emplacados nos municípios onde estão instalados os respectivos postos de cobrança”. (LEI ESTADUAL n.º 11.460/00).

tende a reduzir-se. Tendo em vista a importância da receita arrecadada pelas empresas para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, as empresas concessionárias, neste período, estavam com o equilíbrio econômico-financeiro ameaçado e, dessa maneira, tiveram que reduzir os investimentos inicialmente acordados. Assim, conforme o DAER/RS (2008), as rodovias concedidas apresentaram significativa redução da qualidade, prejudicando intensamente os usuários.

Após dois anos de irregularidades contratuais, no ano de 2000 foi consolidado o Primeiro Termo Aditivo, através da Lei Estadual n.º 11.545. De acordo com Souza Júnior (2007, p. 104), através do Primeiro Termo Aditivo, “o Governo do Estado do Rio Grande do Sul acorda com as concessionárias as bases da renegociação visando à continuidade do PECR”.

“A formalização deste acordo, o qual não contou com a participação da AGERGS, resultou na manutenção do PECR, bem como na extinção de todas as ações impetradas pelas concessionárias contra o Estado ao longo do período analisado”. (AGERGS, 2009, p. 30). A falta de participação da agência reguladora nas ações que promoveriam alterações nos contratos de concessão fortaleciam as dúvidas a respeito do Estado-Regulador. A agência considerava-se capaz de promover o reequilíbrio dos contratos: “posto que a AGERGS tem ferramentas, não utilizá-las da melhor forma caracterizar-se-ia, no mínimo, a sub-utilização de uma instituição de Estado criada para tal fim” (AGERGS, 2005, p. 13). Entretanto, apresentavam-se apenas decisões do poder concedente – DAER.

Para compensar os “prejuízos financeiros e os desequilíbrios contratuais proporcionados” as tarifas básicas de pedágio seriam majoradas no triênio seguinte ao estabelecimento do Primeiro Termo Aditivo. Assim, “ocasionando um acréscimo real de aproximadamente 37% sobre o valor da tarifa original do veículo de passeio e de 3 % sobre os veículos comerciais (AGERGS, 2008)”.

O Primeiro Termo Aditivo aumentou o subsídio dos veículos de passeio para os veículos comerciais. Conforme Souza Júnior, o Primeiro Termo Aditivo modificou a relação entre o subsídio de veículos de passeio e veículos comerciais de modo que a relação original estabelecida de 1,67 passou para 1,25. Em outras palavras, se, anteriormente, os veículos comerciais pagavam 67% mais que os veículos de passeio, esta diferença passou para apenas 25%. De acordo com o autor, convém salientar que os “demais contratos de concessão rodoviária firmados no Brasil e no exterior apontam uma relação média entre veículos de passeio e comerciais igual a 2, sendo o caso gaúcho o único que estabelece tamanho subsídio entre estas categorias” (SOUZA JÚNIOR, 2007, p.107).

Outra alteração significativa consubstanciada pelo Primeiro Termo Aditivo de 2000 foi a mudança no regime de cobrança praticado em todas as praças de pedágio. Anteriormente as praças exerciam cobrança em um único sentido – chamada de cobrança unidirecional. Após a mudança, as praças de pedágio passaram a cobrar nos dois sentidos, caracterizando o regime de cobrança como bidirecional. Contudo, como as tarifas seriam cobradas nos dois sentidos do tráfego, estas foram, inicialmente, divididas pela metade.

Com essas ações era esperado se restituir a qualidade das rodovias, em contratos perfeitamente equilibrados somente até 31/12/2004, época em que deveriam os mesmos ser novamente avaliados, principalmente, quanto aos investimentos que seriam necessários até o final do prazo de concessão (DAER, 2008).

Para tanto, adotaram-se medidas para que, na prática, as mudanças do Primeiro Termo Aditivo entrassem em vigor. Solicitou-se que as empresas concessionárias elaborassem o Projeto de Exploração Rodoviária (PER) que objetivou alteração do Projeto de Engenharia Econômica e do Projeto Básico de Exploração ao novo contexto criado. Segundo Souza Júnior (2007), o PER apresentou maior tolerância quanto à investigação da qualidade das rodovias, quando comparado aos indicadores de qualidade mais rígidos que compuseram o PBE.

No período de 2001 a 2004 realizaram-se os reajustes que foram previstas no Primeiro Termo Aditivo. As reposições anuais fizeram com que o valor do pedágio dos veículos de passeio superasse o valor previsto contratualmente a partir da metade do ano de 2002. Convém ressaltar que as alterações do Primeiro Termo aditivo propunham equilibrar os contratos até o ano de 2004, data na qual se previa uma nova avaliação dos mesmos. Contudo, o termo aditivo foi prorrogado duas vezes no ano de 2005. Além disto, no ano de 2006 foram assinados os termos de rerratificação dos contratos, prorrogando, mais uma vez, o prazo para análise do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Para os usuários, o balanço da experiência de rodovias administradas pela iniciativa privada deixa a desejar em relação às tarifas cobradas. As tarifas fixadas em Janeiro de 2009 foram de R\$ 12,00 para os veículos de passeio, enquanto que os contratos previam que as tarifas seriam de R\$ 8,80. Constata-se, assim, que 11 anos após o início do programa, as tarifas de veículos de passeio tiveram reajustes na ordem de 300%, face a um reajuste contratual previsto de 193,33% para o período (AGERGS, 2011). Para os veículos comerciais a diferença entre as tarifas praticadas e as tarifas previstas nos contratos é inferior. Previa-se um reajuste acumulado de 192% das tarifas após a primeira década do programa (2009),

devendo, então, estarem fixadas em R\$ 14,60. Contudo, as tarifas atuais são de R\$ 15,00, representando uma variação acumulada de 200% nestes 10 anos.

A partir destas constatações torna-se interessante fazer uma análise do comportamento do pedágio em relação à inflação do período, conforme exposto na Tabela 2.

Tabela 2 – Comportamento da tarifa de pedágio no Rio Grande do Sul: uma comparação com a inflação – 1998-2010

Ano	Tarifas de Pedágio						Inflação	
	Veículos de Passeio			Veículos comerciais			IGP-M	
	Valor R\$	Varição	Varição	Valor R\$	Varição	Varição	Anual	Acumulada
1998	3.00	-	-	5.00	-	-	1.78	-
1999	3.00	0	0	5.00	0	0	20.10	22.24
2000	3.00	0	0	5.00	0	0	9.95	34.40
2001	4.00	33.33	33.33	6.00	20	20.00	10.38	48.35
2002	5.20	30.00	73.33	7.00	16.67	40.00	25.31	85.90
2003	6.60	26.92	120.00	8.60	22.86	72.00	8.71	102.09
2004	8.00	21.21	166.67	10.40	20.93	108.00	12.41	127.17
2005	9.40	17.50	213.33	11.80	13.46	136.00	1.21	129.92
2006	10.20	8.51	240.00	12.80	8.47	156.00	3.83	138.72
2007	10.60	3.92	253.33	13.20	3.12	164.00	7.75	157.23
2008	10.80	1.89	260.00	13.80	4.55	176.00	9.81	182.46
2009	12.00	11.11	300.00	15.00	8.70	200.00	-1.72	177.60
2010	12.00	0	300.00	15.00	0	200.00	11.32	209.03

Fonte: AGERGS (2012); Ipeadata (2012). Elaboração da autora.

Nota: Foram considerados os valores das tarifas de pedágio praticados no mês de janeiro de cada ano.

O índice utilizado neste estudo foi o IGP-M, por ser o indicador de preços adotado para revisão tarifária nos contratos de concessão do estado. O período analisado compreende desde o início do programa até o ano de 2010. Pode-se verificar que os veículos de passeio apresentaram variação das tarifas de pedágio superior à inflação acumulada do período. Enquanto o IGP-M acumulado foi de 209,03%, as tarifas dos veículos de passeio valorizaram-se 300% no período, fortalecendo as dúvidas referentes à modicidade tarifária. Em relação aos veículos comerciais, a falta de reajuste no ano de 2010 e o aumento do subsídio dos veículos de passeio, fez com que a variação acumulada no período fosse um pouco inferior a inflação acumulada no período.

Segundo Soares e Campos Neto (2007, p. 23), o significativo aumento tarifário decorre das normas que “privilegiam mais as questões de custos do que de receitas, e pelas dificuldades do poder concedente acompanhar custos”. Tendo em vista que os custos são apresentados pelas concessionárias, caberia ao poder concedente fiscalizar as receitas das concessionárias, uma vez que estas resultam diretamente do fluxo de veículos que cruzam as

praças de pedágios. Porém, como o fluxo de veículos é um risco da concessionária “o governo não sente necessidade de acompanhar esse fluxo” (SOARES; CAMPOS NETO, p. 23, 2007). Isto torna-se um problema na medida em que há assimetria de informações, pois não há garantias que as empresas concessionárias transmitam todas as informações corretamente. De fato, o programa de concessões do estado do Rio Grande do Sul apresentou diversas irregularidades nestes anos. O modelo adotado, os descumprimentos contratuais, a falta de atuação da AGERGS, são fatores que conduziram ao enfraquecimento do Estado como Regulador da atividade econômica.

Por fim, as últimas propostas apresentadas pelo DAER com o intuito de reequilibrar os contratos de concessão envolveram a possibilidade de prorrogação dos convênios. Essa situação certamente não seria a melhor alternativa para os usuários das rodovias. Isto por que, as novas concessões realizadas pelo Governo Federal mostraram a possibilidade de concessão com um menor custo de pedágio. Para tanto, seria necessário um novo processo de concorrência priorizando, desta vez, a modicidade tarifária. Ademais, na formulação dos novos contratos a contribuição da AGERGS deve ser fundamental, bem como sua posterior regulação.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O desajuste nas contas públicas na década de 1980 fez com que o Estado adotasse soluções no sentido de atrair o capital privado para economia. Primeiramente, foram realizadas as privatizações, principalmente ao longo da década de 1990, com o Plano Nacional de Desestatização. Contudo, existiam setores-chaves de infraestrutura que apresentavam-se deficitários de investimentos e, por serem considerados bens públicos, não poderiam simplesmente ser “vendidos”.

Foi neste contexto que iniciaram as concessões no Brasil, representando outra parceira entre os setores público e privado da economia. Essa nova alternativa visava que determinados serviços, mesmo com características públicas, fossem ofertados pelos agentes privados. Assim, durante a década de 1990, a União e diversos estados brasileiros implementaram seus programas de concessão de rodovias.

O modelo de concessão adotado pelo governo federal apresenta significativas vantagens para os usuários quando comparado ao modelo escolhido pelo estado do Rio Grande do Sul. Pode-se afirmar que o critério de licitação escolhido pela União foi importante para beneficiar os usuários, isto porque, o Governo Federal priorizou às empresas que

apresentassem a menor tarifa de pedágio. Outro aspecto negativo do programa gaúcho foi a escolha de conceder Pólos Rodoviários, ao invés de trechos isolados. Isto porque a população arca com um pedágio elevado, decorrente de trechos que não poderiam ter sido concedidos, uma vez que não apresentavam viabilidade econômica.

Outro aspecto negativo presente nos contratos refere-se aos reajustes anuais das tarifas de pedágio, de modo a manter o equilíbrio econômico-financeiro. Estes reajustes tornam-se um problema na medida em que visam favorecer apenas as empresas concessionárias. As tarifas podem variar tanto no sentido de acréscimo como no sentido de redução. Contudo, as revisões tarifárias – que poderiam garantir a modicidade – envolvem custos, pesquisas, dados, enfim, um amplo conjunto de informações das empresas concessionárias que o Estado não tem acesso. Quando o governo descumpriu os contratos, logo no início do programa gaúcho, poderia ter realizado revisão das tarifas, de modo a reduzi-las. Porém, preferiu simplesmente fixá-las em um preço inferior, causando desequilíbrios nos contratos de concessão e, posteriormente, fazendo a sociedade pagar por esta ação.

De fato, o Estado-Regulador deixa muito a desejar para a sociedade, pois não fiscaliza nem o número de veículos que trafegam nas rodovias concedidas, realizando seus estudos a partir dos dados disponibilizados pelas empresas concessionárias. Isto torna-se um obstáculo para garantir a modicidade tarifária, pois, além do Estado “confiar” nos custos totais apresentados pelas empresas, não tem certeza sobre as receitas que elas obtêm.

Na legislação o papel da agência de regulação é bastante diferente do que ocorreu na prática. A AGERGS não zelou o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, tampouco garantiu a modicidade tarifária para os usuários das rodovias concedidas. Seu papel é constantemente discutido, pois inúmeras ações do estado nos contratos de concessões não tiveram a participação da agência.

Para ampliar o programa de concessões do estado, através de novas concessões, o Estado deve rever os contratos. Utilizar a experiência desta década de “regulação”, reformular as prioridades do programa e rever os mecanismos de atualização das tarifas, de modo a proteger mais os usuários.

É necessária a elaboração de estudos que forneçam alternativas para favorecer a modicidade das tarifas. Os contratos vigentes priorizam o equilíbrio econômico-financeiro, ajudando diretamente as empresas concessionárias. Cabe a agência de regulação do estado apresentar uma nova forma de garantir a modicidade das tarifas, que seja incorporada aos contratos com o mesmo rigor do equilíbrio econômico-financeiro.

Somente assim, o programa de concessões de rodovias pode representar uma alternativa, pois, na medida em que desonera o estado de investimentos neste setor, permite que serviços sociais prioritários sejam favorecidos. Contudo a população que utiliza as rodovias concedidas merece ser atendida pelo princípio da modicidade tarifária, o que, atualmente, parece que não está ocorrendo.

## REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO RIO GRANDE DO SUL – AGERGS. **Diagnóstico do programa estadual de concessões rodoviárias – PERC**: solução de retorno ao contrato. 2005. Disponível em: <<http://www.agergs.rs.gov.br/site/servicos.php?idServico=4>>. Acesso em: 23 jan. 2012.
- AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO RIO GRANDE DO SUL – AGERGS. **Perguntas frequentes**. Disponível em: <[http://www.agergs.rs.gov.br/site/perguntas\\_frequentes.php](http://www.agergs.rs.gov.br/site/perguntas_frequentes.php)>. Acesso em 6 set. 2008.
- AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO RIO GRANDE DO SUL – AGERGS. **Serviços Regulados/Pólos Rodoviários**. Disponível em: <<http://www.agergs.rs.gov.br/site/servicos.php?idServico=4> />. Acesso em 7 maio 2011.
- AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO RIO GRANDE DO SUL – AGERGS. **Programa estadual de concessão rodoviária do RS (PECR)**: histórico, evolução e desequilíbrios contratuais. 2009. Disponível em: <<http://www.agergs.rs.gov.br/site/servicos.php?idServico=4>>. Acesso em: 23 jan. 2012.
- AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTE TERRESTRE – ANTT. **Concessão de Rodovias**: 2º etapa de concessões/contratos. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br/comunicadoaudiencia/contratos/edital002/20090727ContratoAutoPistaFernaodias.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2012.
- ARANOVICH, Rosa Maria. Autonomia especial da AGERGS delineada na Lei n. 10931/97 frente a nova reforma da estrutura administrativa do estado. **Marco Regulatório** – Revista da AGERGS, Porto Alegre, n. 10, mar. 2008.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONCESSIONÁRIAS DE RODOVIAS. **Banco de dados**. Disponível em: <<http://www.abcr.org.br/>>. Acesso em 20 jan. 2012.
- BAUMANN, Renato (org.). **Brasil**: uma década em transição. Rio de Janeiro: Campus, 1999. 332 p.
- BRASIL. Lei n.º 9.277, de 10 de maio de 1996. Autoriza a União a delegar aos municípios, estados da Federação e ao Distrito Federal a administração e exploração de rodovias e portos federais. **Presidência da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm)>. Acesso em: 07 jun. 2008.
- BRUNETTO, Thiago Cechini. Reforma do Estado, Estado regulador. In: MOLL, Luiza Helena (Org.). **Agências de regulação do mercado**. Porto Alegre: editora da UFRGS, 2002.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- DEPARTAMENTO AUTÔNOMO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO RIO GRANDE DO SUL – DAER/RS. **Pedágios**. Disponível em: <<http://www.daer.rs.gov.br/pedagogos/>>. Acesso em: 27 set. 2008.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. 498 p.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; TONETO JÚNIOR, Rudinei. **Economia brasileira contemporânea**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2004. 628 p.

KRAUSE, Eduardo Battaglia. **Agências reguladoras no cenário brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. 120 p.

MICHEL, Fernando Dutra; CYDIS, Helena B. Betella; OLIVEIRA, Roberto Guena de (orgs.). **A experiência brasileira de concessões de rodovias**. São Paulo: FIPE/USP e LASTRAN/UFRGS, 2003.

OLIVEIRA, Roberto Guena de (org.). **Avaliação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de rodovias**. São Paulo: FIPE/USP, 2001.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, v.1).

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34; Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 1998. 368 p.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado**. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado**. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano diretor da Reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual n.º 10.931, de 09 de janeiro de 1997. Cria a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS e dá outras providências. Disponível em: <[www.al.rs.gov.br/legis](http://www.al.rs.gov.br/legis)>.

SALDANHA, Alcides. Apresentação. **Marco Regulatório** – Revista da AGERGS, Porto Alegre, n. 10, mar. 2008

SILVEIRA, Iris; SEGER, Letícia Alt; SILVA, Liniane Maria Mog da. Agergs. In: MOLL, Luiza Helena (Org.). **Agências de regulação do mercado**. Porto Alegre: editora da UFRGS, 2002.

SOARES, Ricardo Pereira; CAMPOS NETO, Carlos Alvares da Silva. **Das concessões rodoviárias às parcerias público-privadas: preocupação com o valor do pedágio**. Brasília: IPEA, maio 2006. 42 p. (Texto para discussão, n. 1186).

SOARES, Ricardo Pereira; CAMPOS NETO, Carlos Alvares da Silva. **A eficiência do Estado e as concessões rodoviárias no Brasil: preocupação com o valor do pedágio e sugestões para operacionalizar a modicidade das tarifas**. Brasília: IPEA, jun. 2007. 43 p. (Texto para discussão, n. 1286).

SOUZA JÚNIOR, Roberto Tadeu de. **As concessões rodoviárias gaúchas à luz do sistema de Franchise Bidding: 1996/2007**. 2007. 155 f. Dissertação (Mestrado em Administração) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

WILHEIM, Jorge. Por que reformar as instituições? In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999.