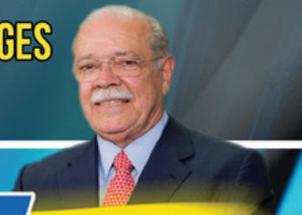


**REPORTAGEM ESPECIAL**  
60 Anos INDUTIL

**EXCLUSIVA: CÉSAR BORGES**  
Presidente da ABCR



ANO 20 - EDIÇÃO 120/2019

# RODOVIAS & VIAS

CIRCULAÇÃO NACIONAL<sup>®</sup>

INFRAESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO

# CONCESSÕES QUAL É O PLANO?

**11º Congresso Brasileiro de Rodovias e Concessões,  
BRASVIAS - Exposição Internacional de Produtos e Serviços de Rodovias**

O que foge aos olhos,  
as lentes registram.

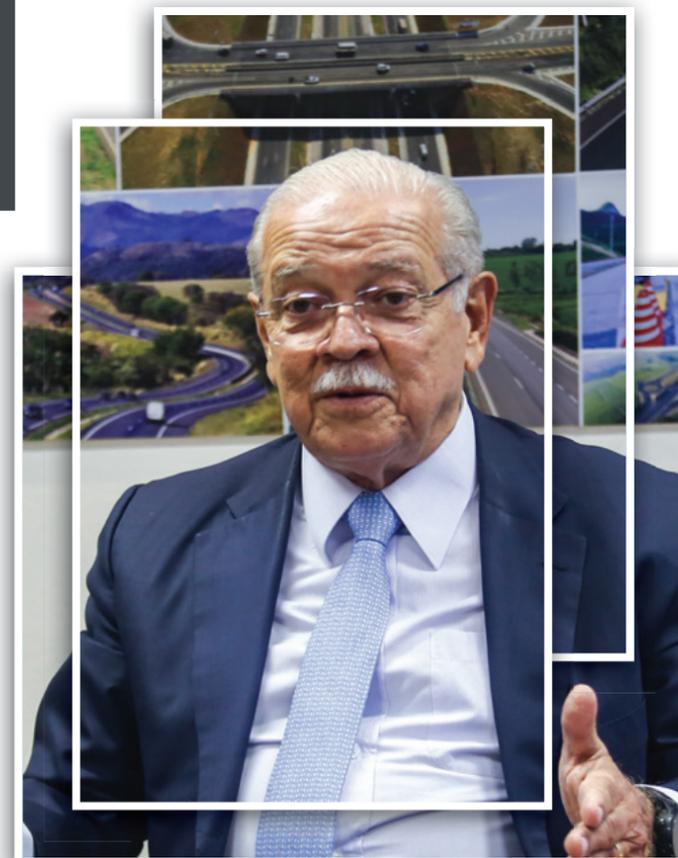


Documentário de obra  
por quem entende de obra.

**RODOVIAS&VIAS**  
PRODUÇÕES

rodoviasvias.com.br  
41 3013 6702

EXCLUSIVA



Fotos: Negreiros / Rodovias&Vias

## CÉSAR BORGES

Presidente da ABCR, César Borges

### "A convicção no sucesso"

A carreira do engenheiro César Augusto Rabello Borges, pode-se dizer, parece ter sido determinada para trazê-lo ao seu atual posto, como presidente-executivo da Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias. Formado em Engenharia Civil, construiu uma longa história com passagens em cargos públicos, chegando aos mais altos postos em seu estado natal, a Bahia: governador e senador da República. Posteriormente, assumiu o Ministério dos Transportes no segundo governo Dilma, transferindo-se para o Banco do Brasil, na condição de vice-presidente de Infraestrutura do banco.

Tal trajetória coloca César Borges na posição privilegiada e provavelmente única de quem já vivenciou profundamente as questões relacionadas à infraestrutura rodoviária, tornando-o um estudioso conhecedor das soluções destes problemas, que ele enumera com a facilidade e a propriedade de quem conhece o tema de todos os ângulos possíveis.



**Rodovias&Vias:** Recentemente, participamos do congresso promovido pela ABCR, sempre um termômetro importante para uma apropriada diagnose do mercado e mesmo, de obter informações essenciais quanto às políticas públicas, pelas vozes dos próprios gestores. Como o senhor avalia os ânimos neste ano?

**César Borges:** Houve uma participação muito expressiva de público, com o comparecimento de mais de mil pessoas em nossas plenárias e reuniões técnicas. É algo que demonstra a força de um setor que está bastante alerta para o novo tempo que estamos vivendo, as novas oportunidades. Sem dúvida, nós podemos assumir o êxito desta 11ª edição, que contou com presenças significativas, como a do ministro da Infraestrutura, Tarcísio Gomes de Freitas; do ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes; do ministro do Tribunal de Contas da União Benjamin Zymler; dos senadores da Comissão de Serviços de infraestrutura Wellington Fagundes e Marcos Rogério, e do presidente da Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados, Eli Corrêa, entre outras personalidades de grande envergadura no contexto do desenvolvimento nacional e imenso destaque, os quais não quero incorrer no risco de não citar aqui. E claro, até por que vocês registraram este momento histórico de conagração, em maiores detalhes, documentando o encontro.

**Podemos dizer que o senhor reúne algumas qualificações bastante singulares. Rodovias&Vias, ainda quando de seu exercício na pasta dos Transportes do Governo Federal, teve a oportunidade de perguntar o porquê da existência das tantas tensões entre os setores público e privado. Agora presidindo a ABCR, é bastante tentador repetir a pergunta: esta é uma constante nesta relação?**

Eu vejo a necessidade de repetir a resposta, ao menos em parte, então. Não é tensão. É preciso compreender que existe, na verdade, uma espécie de simbiose: um necessita do outro. Vemos que o setor público foi à procura da iniciativa privada, voltando um pouco no tempo, em um chamamento iniciado nos anos 90, quando o país optou por promover um plano nacional de desestatização, que inclui não só privatizar alguns setores da economia, mas também buscar o instrumento das concessões, cada qual mais adequado a uma situação, e por diversos motivos.

**“Não é tensão. É preciso compreender que existe, na verdade, uma espécie de simbiose: um necessita do outro. Vemos que o setor público foi à procura da iniciativa privada.”**

**E quais seriam eles?**

Há duas razões primordiais. A primeira é que o setor público não é dotado de agilidade para o devido gerenciamento de algumas demandas, incluindo aí a manutenção e a melhoria das rodovias. Está mais do que demonstrado aqui no Brasil, bem como em outros países, que a administração de serviços

**“A administração de serviços e patrimônios como esses, é muito melhor quando feita pela mão da livre iniciativa. Ela responde mais rápido e em outras bases de qualidade, muito superiores.”**

e patrimônios como esses, é muito melhor quando feita pela mão da livre iniciativa. Ela responde mais rápido e em outras bases de qualidade, muito superiores. Ela responde mais rápido e em outras bases de qualidade, muito superiores. Por um lado, temos a necessidade de manter e expandir esse patrimônio que pertence aos brasileiros. De outro, há esta limitação. A alternativa é então, convocar quem possa fazer esses investimentos, de acordo com os interesses estratégicos de governo, e dentro de um ambiente regulado, com um regramento bastante claro.

**O estado brasileiro precisa direcionar os poucos recursos a setores mais necessitados.**

Certamente. E neste contexto, há ainda um outro princípio, a meu ver muito justo, que preciso frisar: o “usuário pagador”, o destinatário daquele serviço, que somente deve pagar pelo o que efetivamente usou. Afinal, não faz sentido que um cidadão que reside em uma região deficiente

em rodovias pague por uma rodovia, por exemplo, com forte vocação turística, sem receber nenhum tipo de benefício direto oferecido por ela. Há um fator de equilíbrio social presente aí, que se contrapõe à noção equivocada de que os governos têm a obrigação de prover tudo gratuitamente. É preciso incrementar a noção de que é viável sim – mais que isso, plenamente justificável – pagar um pedágio, uma taxa, mas que garanta acesso a um

serviço, uma via, de qualidade superior, da mesma forma que é feito com os demais serviços públicos, como água, gás, telefone, etc.. Não se pode cair na falsa ideia proveniente do “populismo tarifário” puro e simples. Se alguém deixa de pagar algo, outro alguém terá de assumir a conta. Eu creio que o Brasil tem evoluído neste sentido.



**Especificamente falando de concessões, o País observou diversas etapas e testou distintos modelos ao longo do tempo. Ainda assim, tivemos alguns problemas recentemente, com empresas devolvendo alguns trechos por diversos motivos. Onde cada um pecou?**

Sim, como disse um pouco antes, por volta dos anos 96, 97, iniciou-se um processo de desestatização, que culminou com a primeira etapa das privatizações, como a da telefonia e de concessões. Estados como São Paulo e Paraná, seguiram também com seus programas, de forma pioneira. O fato é que hoje vejo que estamos na 4ª etapa desse processo, em linhas gerais, sempre com os poderes concedentes buscando aperfeiçoamentos. Este assunto, é eminentemente um tema de engenharia econômico-financeira. Concessão tem que ter viabilidade. Nenhum investidor vai jogar dinheiro fora. Mas, paralelamente a esta característica inerente ao próprio negócio, há setores que enxergam a concessão, como um “mal necessário”. Isto tem que acabar. Mesmo órgãos de controle, tais como MP

e TCU, precisam contemplar mais a faceta parceira do concessionário, enquanto partícipe absolutamente interessado no desenvolvimento nacional, e que tem um papel social muito importante.

Nós não podemos esquecer em nenhum momento, que o Brasil é extremamente carente de infraestrutura, e não é atacando timidamente, ou com ressalvas, uma boa alternativa de reverter este quadro, que conseguiremos, por exemplo, sair da 78ª posição em competitividade de infraestrutura, em um horizonte de 140 países, segundo dados do Fórum Econômico Mundial de 2019. Isso é inadmissível para a 9ª economia do mundo. É preciso compreender de forma clara, que o setor privado vem para suprir essa deficiência e atuar em linha com esta compreensão.

**“Nós não podemos esquecer em nenhum momento, que o Brasil é extremamente carente de infraestrutura, e não é atacando timidamente, ou com ressalvas, uma boa alternativa de reverter este quadro, que conseguiremos, por exemplo, sair da 78ª posição em competitividade de infraestrutura, em um horizonte de 140 países.”**

**E isto nos leva a duas questões. A primeira tem relação com as modelagens adotadas. Podemos depreender que houve uma assimetria?**

Quem define o tipo de modelagem é o poder concedente, com base no nível de serviço que ele pretende para aquela rodovia. E neste contexto, é preciso entender que a concessão lida com dois tipos de investimentos básicos, CAPEX e OPEX, um relativo aos investimentos na infraestrutura da via, melhoria de acessos, ampliação de capacidade e demais obras e intervenções pesadas, e o outro, relativo aos custos de operação dessa rodovia, dentro do que foi estipulado no contrato. Ora, não é possível esperar que se consiga operar rodovias com nível de serviço “A” ou “B” em um contexto de modicidade tarifária, a não ser que o poder

concedente assumia uma parcela, normalmente significativa, dos investimentos CAPEX. Se a intenção é efetivamente a modicidade tarifária, a maneira mais correta, é via PPP (Parceria Público Privada), como por exemplo está sendo feito na rodovia dos Tamoios, que terá o maior túnel do país, executado pelo Governo do Estado de São Paulo. Mas, em termos de Brasil, isso não acontece, uma vez que não há disponibilidade de recursos fiscais para que o governo Federal possa fazer sua parte. Logo, a maioria dos investimentos fica sob a concessão e isto, de forma líquida e certa, exerce pressão sobre o preço cobrado no pedágio.

**No que tange ao respeito à letra dos contratos, e que é um fundamento para a atração dos capitais que podem atuar no setor. Nós evoluímos neste sentido? Que avaliação o senhor faz sobre a segurança jurídica no setor?**

Com o advento da crise fiscal, tanto o governo federal quanto os governos estaduais perceberam que a única alternativa é a captação de investimentos via concessões, e não apenas para rodovias, mas para outros modais, por meio da atração de investidores. Acontece, que isso não é muito fácil. São por natureza, investimentos de risco, não são como aplicações financeiras. Tomemos um projeto “padrão”, que obriga a execução de obras, a entrega efetiva destas, além de uma previsão de aporte de recursos durante os 12 primeiros anos, sem retorno. E eventualmente, um contrato firmado sob a égide de uma gestão, somente irá performar em outra.

**Em 12 anos, são 3 mandatos...**

Então, se houver desajuste no projeto? Sabemos que é preciso recuperar o capital a partir do ano 12+1, mas nós efetivamente não temos exemplos ainda de como se resolve isso. Poder concedente e concessionárias ainda estão construindo essa engenharia. E é precisamente aí que entra essa questão de segurança jurídica que você colocou. E esta segurança, emanaria de onde? Do poder concedente, de cláusulas contratuais dotadas

**“Com o advento da crise fiscal, tanto o governo federal quanto os governos estaduais perceberam que a única alternativa é a captação de investimentos via concessões, e não apenas para rodovias, mas para outros modais, por meio da atração de investidores.”**

de agilidade para atender diretamente as causas desses eventuais desajustes, do que se modificou ao longo do tempo. Afinal, estamos falando de contratos longos, de 25, 30 anos. Se há um fator superveniente – como a crise que sucedeu a partir de 2015, 2016, que fez todas as previsões de crescimento e cenários, tanto positivos quanto negativos frustrarem-se – vemos que a matriz de risco foi inteiramente depositada sobre o concessionário. Estava previsto um crescimento de 2,5%. Houve, porém, uma retração de 3,5%. E aí não é mais possível a esse contratado executar o plano da forma com que foi acordado. Ainda assim, ele é cobrado como se este fator superveniente não existisse. Continua precisando entregar as obras e prestar os serviços da mesma forma. Isto precisaria ser reequilibrado, com previsibilidade em contrato.



### Uma espécie de “gatilho”?

Mais ou menos isso. Veja só. Passa-se uma lei que não estava prevista: a Lei dos Caminhoneiros, por exemplo, da isenção do pagamento do eixo suspenso em caminhões vazios. De uma hora para outra, o congresso, pressionado, por conta da greve, aprovou a toque de caixa a não cobrança. Isto trouxe um custo adicional, não previsto no início do contrato. Isto é desequilíbrio, que se torna um desfalque ponderável no caixa da empresa, que consequentemente não conseguirá compor os investimentos necessários os quais está obrigada contratualmente a executar. Daí a necessidade não só de uma solução que garanta o reequilíbrio rapidamente. E assim o é também com obras não previstas. Na literatura, existe a terminologia do “risco não gerenciável”, que está acima da sua capacidade de previsão e mesmo da sua possibilidade de fazer um seguro. Em suma, este tipo de situação precisa ser analisado pela agência reguladora, e ela, tempestivamente, promover este reajuste, que normalmente se dá por meio de um acréscimo na tarifa, ou por uma dilatação de prazo ou até mesmo pelo ressarcimento direto por parte do poder concedente. A lei prevê isso. Entretanto, com o “apagão das canetas”, não se toma nenhuma decisão.

### “Apagão das canetas”?

É quando o agente público, por medo de ser penalizado pelos órgãos de controle, prefere se omitir. E com isso, gera uma série de problemas.

### Ainda nesta seara, podemos dizer que os próprios órgãos de controle contribuem para a insegurança jurídica?

Bom, inquestionavelmente, os órgãos de controle assumiram uma posição destacada em diversos aspectos da vida nacional. Claro, isto possui um viés positivo e um prisma negativo, pois vemos que em alguns casos, eles acabam provocando interferências como se tivessem o papel de agências reguladoras de primeira instância. De fato, é uma situação de simples entendimento: criou-se um “vácuo”, que foi ocupado. A ausência de governança do executivo, ocasionou um aparelhamento político das agências. Diante disso, os órgãos de controle redobram suas atenções sobre elas, até em detalhes mínimos. Como ele pode penalizar, as agências passaram a submeter-se a estes controladores. Logo, as agências perderam autonomia, uma vez que toda e qualquer situação é levada para a consulta do tribunal. Com a diminuição do espaço discricionário, houve prejuízo de todo o modelo. Com isso, lamentavelmente, vemos um excesso de judicialização no setor.

### E qual seria a solução?

Maior governança, maior atribuição de competências. Inclusive, foi aprovada no congresso uma lei neste sentido. Houve também a iniciativa de privilegiar os técnicos dentro do funcionalismo dessas agências. O governo promoveu um reforço nos quadros diretivos, com a retirada das influências político-partidárias, para resgatar esta autonomia. Me parece que foi o melhor caminho. Foi uma boa reflexão. Paralelamente, é preciso criar mais instrumentos capazes de evitar a excessiva judicialização que eu mencionei, e mais do que isso, solucionar os passivos e contenciosos jurídicos. E aí entra o diálogo.

**“As agências perderam autonomia, uma vez que toda e qualquer situação é levada para a consulta do tribunal.”**



### Iniciamos falando do bem sucedido congresso promovido pela ABCR, que deixou a entender uma boa relação com os poderes. Este é um fato? Como tem sido a interlocução com executivo, legislativo e demais representantes?

Pautada em uma atmosfera republicana e transparente. Não temos nenhuma dificuldade em ser recebidos, nem de dialogar com quaisquer áreas desses poderes, nem com os órgãos de controle. Naturalmente, que cada parte tenha a sua posição, e acredito que o Congresso efetivamente mostrou essa franqueza de trato. Há sim a abertura. E acredito que a tendência é de aprimoramento, de melhoria nestas relações que são boas, saudáveis para o setor. É preciso deixar claro que nós estamos à disposição dos órgãos constituídos para dialogar de maneira construtiva e participativa das soluções e caminhos que carregam a possibilidade de prover o “estoque” de infraestrutura necessário ao avanço do país. Mais do que nunca neste momento em que o Governo Federal lança um programa ambicioso, ousado, de muitos quilômetros de concessões a serem feitas. Sem

### E este conjunto pode ser quantificado?

É claro. Para ficar em alguns números, o setor, que precisa ser encarado como um serviço, diverso do setor de construção, investiu em todo o período de concessões, R\$ 107 Bilhões em CAPEX, R\$ 91 Bilhões em OPEX, R\$ 25 Bilhões entre outorgas, receitas acessórias e participação ao poder concedente, além do pagamento de R\$ 45 Bilhões de ISS aos municípios. Isto se traduz em mais escolas, mais hospitais. É um benefício que não pode ser menosprezado.

Reiteradas vezes a pesquisa CNT divulgou seu ranking de qualidade e invariavelmente, entre as melhores, estão as pistas concessionadas. Isto é inquestionável. Os índices de satisfação dos usuários demonstram também claramente isso. Notadamente, especialmente, mas não exclusivamente, nas presentes no Estado de São Paulo. Então, a intenção é espalhar este nível

dúvida o setor privado possui a expectativa de que isso se realize da forma mais ágil e eficiente possível. Também, o setor espera que a parceria não se encerre no leilão, que o Governo compreenda que um contrato longo, é um casamento, algo duradouro, e que tem que possuir resiliência para atravessar gestões. É preciso, acima de tudo, termos a consciência que nosso patrimônio de infraestrutura em sua grande parte está em sofrimento. Se depreciando. E não podemos nos dar ao luxo de rejeitar quaisquer iniciativas que comprovadamente possuem a capacidade de, mais do que reverter, impulsionar esse quadro de incremento. Mas é preciso deixar muito claro que o programa de concessão, na verdade as concessões, é extremamente benéfico para a dotação de infraestrutura. E não somente isso. As concessões geram empregos, arrecadação, desoneram o poder público de investimentos.

de serviço mais elevado para outras rodovias do país, onde for possível adotar este modelo que verdadeiramente funciona. Por outro lado, é importante destacar que a concessão não é uma panacéia que solucionará todos os males. Mas ela atua com muito sucesso onde há demanda. Em suma, temos à frente um trabalho hercúleo. E há a disposição de realizá-lo. Vemos com bons olhos a entrada de novos investidores, esperados com esta nova agenda de Governo. Sem dúvida, eles trarão consigo, além do capital necessário, o

dinamismo e uma maior competitividade, que também são indutores de progresso. Mas os operadores, fundamentais para garantir o sucesso dos investimentos estrangeiros, estão aqui e são conhecidos por todos, são nossos associados, muito embora não se registre um crescimento entre esses operadores há algum tempo. ■

**“Sem dúvida, eles trarão consigo, além do capital necessário, o dinamismo e uma maior competitividade, que também são indutores de progresso.”**