



A INDÚSTRIA E O BRASIL



TRANSPORTE DE CARGAS



Agenda para um Brasil competitivo

BRASÍLIA 2010



A INDÚSTRIA E O BRASIL

Uma agenda para crescer mais e melhor

TRANSPORTE DE CARGAS:
AGENDA PARA UM BRASIL
COMPETITIVO

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI

PRESIDENTE

Robson Braga de Andrade

1º VICE-PRESIDENTE

Paulo Antonio Skaf

2º VICE-PRESIDENTE

Antônio Carlos da Silva

3º VICE-PRESIDENTE

Flavio José Cavalcanti de Azevedo

VICE-PRESIDENTES

Paulo Gilberto Fernandes Tigre

Alcantaro Corrêa

José de Freitas Mascarenhas

Eduardo Eugenio Gouvêa Vieira

Rodrigo Costa da Rocha Loures

Roberto Proença de Macêdo

Jorge Wicks Côrte Real

José Conrado Azevedo Santos

Mauro Mendes Ferreira

Lucas Izoton Vieira

Eduardo Prado de Oliveira

Antônio José de Moraes Souza

1º DIRETOR SECRETÁRIO

Paulo Afonso Ferreira

2º DIRETOR SECRETÁRIO

José Carlos Lyra de Andrade

3º DIRETOR SECRETÁRIO

Antonio Rocha da Silva

1º DIRETOR FINANCEIRO

Francisco de Assis Benevides Gadelha

2º DIRETOR FINANCEIRO

João Francisco Salomão

3º DIRETOR FINANCEIRO

Sérgio Marcolino Longen

DIRETORES

Alexandre Herculano Coelho de Souza Furlan

Olavo Machado Júnior

Denis Roberto Baú

Edílson Baldez das Neves

Jorge Parente Frota Júnior

Joaquim Gomes da Costa Filho

Eduardo Machado Silva

Telma Lucia de Azevedo Gurgel

Rivaldo Fernandes Neves

Glauco José Côrte

Carlos Mariani Bittencourt

Roberto Cavalcanti Ribeiro

Amaro Sales de Araújo

Sergio Rogerio de Castro

Julio Augusto Miranda Filho

CONSELHO FISCAL

MEMBROS TITULARES

João Oliveira de Albuquerque

José da Silva Nogueira Filho

Carlos Salustiano de Sousa Coelho

MEMBROS SUPLENTE

Célio Batista Alves

Haroldo Pinto Pereira

Francisco de Sales Alencar



A INDÚSTRIA E O BRASIL

Uma agenda para crescer mais e melhor

TRANSPORTE DE CARGAS:
AGENDA PARA UM BRASIL
COMPETITIVO

© 2010. CNI – Confederação Nacional da Indústria

Qualquer parte desta obra poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Este documento foi desenvolvido por iniciativa do Conselho Temático Permanente de Infraestrutura da CNI.
Elaboração: Eduardo Augusto Guimarães (E.A. Guimarães Consultoria e Planejamento Ltda.)

Acesse o documento completo “A Indústria e o Brasil - Uma Agenda para Crescer Mais e Melhor”: www.cni.org.br

Conselho Temático de Infraestrutura - COINFRA

FICHA CATALOGRÁFICA

C748i

Confederação Nacional da Indústria.

A indústria e o Brasil: uma agenda para crescer mais e melhor: transporte de cargas: agenda para um Brasil competitivo / Confederação Nacional da Indústria.
– Brasília, 2010.

65 p. : il.

ISBN 978-85-7957-051-3

1 Indústria - Brasil 2. Indústria – Crescimento I. Título II. Título: uma agenda para crescer mais e melhor III. Título: Transporte de cargas

CDU: 67(81)

CNI

Confederação Nacional da Indústria

Setor Bancário Norte
Quadra 1 – Bloco C
Edifício Roberto Simonsen
70040-903 – Brasília – DF
Tel.: (61) 3317-9001
Fax: (61) 3317-9994
<http://www.cni.org.br>

Serviço de Atendimento ao Cliente – SAC

Tels.: (61) 3317-9989 / 3317-9992
sac@cni.org.br

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A EVOLUÇÃO DO SETOR DE TRANSPORTES

2. LINHAS DE AÇÃO DA REESTRUTURAÇÃO INSTITUCIONAL

2.1. Complementar a implantação da estrutura institucional requerida pelo novo modelo de transporte

2.2. Mobilizar recursos financeiros e gerenciais privados para a expansão, recuperação e manutenção da infraestrutura e para a prestação de serviços de transporte

2.3. Descentralizar as ações na área de transporte mediante doações e convênios de delegação aos Estados

3. QUESTÕES GERAIS DA REESTRUTURAÇÃO

3.1 A estrutura organizacional para formulação e execução da política de transportes

3.2. Disponibilidade de recursos e execução orçamentária

3.3. Recursos humanos para a gestão pública do setor de transportes

4. AS ESPECIFICIDADES DOS DIFERENTES MODOS DE TRANSPORTE

4.1. Transporte Rodoviário

4.2. Transporte Ferroviário

4.3. Transporte Aquaviário

4.4. Transporte Intermodal

5. AGENDA DE REFORMA INSTITUCIONAL NO SETOR DE TRANSPORTES

08

20

24

25

26

28

30

31

35

37

40

41

45

48

57

60



APRESENTAÇÃO

A indústria brasileira deverá enfrentar, em um novo ciclo de expansão da economia, um conjunto de importantes restrições físicas e logísticas ao seu crescimento, com impactos diretos sobre sua competitividade.

Apesar dos avanços registrados nos últimos anos, com o aumento dos recursos públicos para investimentos em transportes e a transferência de terminais portuários, trechos rodoviários e ferroviários à iniciativa privada, permanecem sérios problemas na oferta desses serviços no País.

Os custos de transporte no Brasil são bastante superiores à média praticada no mercado mundial. Essa situação compromete o esforço de adequação do setor produtivo aos padrões de competição e de qualidade internacionais.

Em 2006, a CNI publicou o documento “Reforma institucional do setor de transportes” trazendo propostas para a modernização do setor. Desde então, o arranjo institucional e regulatório dos transportes pouco avançou.

Existe consenso que os atuais desafios a serem superados no setor não terão resposta dentro do presente modelo de intervenção do Estado. É necessária uma reestruturação institucional envolvendo os vários organismos setoriais, visando: maior agilidade na execução dos projetos, melhor planejamento, aumento da intermodalidade, melhor gestão dos recursos e atração de investimentos privados.

O presente trabalho tem por objetivo apresentar novas propostas para modernizar o arranjo institucional e regulatório do setor federal de transporte. A CNI espera, com esta publicação, contribuir para que sejam adotadas medidas para aumento da competitividade do transporte no Brasil.

SUMÁRIO EXECUTIVO

OBJETIVO E LINHAS DE AÇÃO

Objetivo

Viabilizar a superação da crise do setor federal de transporte, com aumento do investimento, maior eficiência na ampliação da infraestrutura e mais qualidade na prestação dos serviços de transporte de carga terrestre e aquaviário.

Linhas de ação

As deficiências do setor de transporte e a deterioração da infraestrutura viária do País decorrem, simultaneamente:

- do volume insuficiente de recursos públicos destinados ao investimento e às despesas correntes do setor e da ineficiência na gestão desses recursos; e
- da implantação tardia, incompleta e marcada por retrocessos de um marco institucional adequado ao novo modelo do sistema de transporte estruturado ao longo dos anos noventa, caracterizado pela maior participação do setor privado.

O enfrentamento desse quadro deve ter como linhas de ação:

- complementar a estrutura institucional e legal requerida pelo novo modelo;
- mobilizar recursos financeiros e gerenciais privados para o setor e aumentar a eficiência dos recursos públicos investidos; e
- descentralizar as ações na área de transporte por meio de concessões a empresas privadas e mediante convênios de delegação a entidades públicas sub-nacionais.

INICIATIVAS DE NATUREZA GERAL

As iniciativas de natureza geral voltadas para reestruturação institucional do setor de transporte focalizam em particular:

- a estrutura organizacional para formulação e execução da política de transportes;
- a disponibilidade de recursos e a execução orçamentária; e
- os recursos humanos para a gestão pública do setor de transportes.

A estrutura organizacional para formulação e execução da política de transportes terrestres e aquaviários

Essa estrutura deve compreender três segmentos, articulados entre si, responsáveis por:

- formulação de política e planejamento estratégico e operacional relativo ao sistema de transporte (Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte - CONIT - e núcleo central do Ministério dos Transportes);
- execução das atividades mantidas no âmbito público (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte - DNIT);
- regulação dos serviços públicos e dos mercados atendidos pelas empresas privadas (Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ).

A atual estrutura organizacional do Ministério dos Transportes não incorpora plenamente esse desenho. A criação da Secretaria Especial de Portos (SEP) em 2007, que absorveu as competências e atribuições do Ministério dos Transportes relativas à infraestrutura portuária, em tese não contribuiu para uma gestão integrada da política setorial, apesar de ter conferido maior foco nesse importante setor.

É necessário, portanto, ajustar essa estrutura organizacional de modo a assegurar as condições institucionais requeridas, contemplando em particular:

- a revisão da estrutura e do modo de operação do CONIT, com o estabelecimento de uma relação permanente com os gestores das políticas estaduais de transporte e com representantes dos usuários;

- a avaliação sobre a permanência da Secretaria Especial de Portos por mais alguns anos, até a reabsorção de suas funções pelo Ministério dos Transportes;
- a reformulação da estrutura e das atribuições do núcleo central do Ministério dos Transportes, estabelecida pelo Decreto 4.721/03; e
- a revisão da decisão, adotada após a criação da SEP, de vincular todas as administrações hidroviárias do País à Companhia Docas do Maranhão.

É prioritária ainda a revisão geral do desenho do Sistema Nacional de Viação, que estabelece os limites da atuação do Ministério dos Transportes, de modo a refletir as transformações ocorridas na economia brasileira nos últimos trinta anos. O Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT) deve fornecer a base a nova configuração.

Disponibilidade de recursos e execução orçamentária

Recursos orçamentários aplicados no setor

O volume de recursos públicos federais destinados a investimento pelo Ministério dos Transportes aumentou de forma significativa nos últimos anos. As deficiências operacionais do Ministério dos Transportes determinaram, no entanto, uma execução parcial das despesas autorizadas. Apenas 80% da dotação orçamentária foi efetivamente empenhada nos últimos cinco anos. A parcela efetivamente liquidada e paga no próprio exercício foi ainda menor: cerca de 28%.

Tais recursos são ainda insuficientes para superar as deficiências acumuladas ao longo dos anos e dotar o País de infraestrutura de transporte adequada. Nesse contexto, é necessário, além de mobilizar recursos privados para o setor, aprimorar o processo de planejamento e execução orçamentária, de modo a alcançar maior eficiência na realização de gastos públicos.

Iniciativas para a reformulação do processo de planejamento e execução orçamentária:

- orientar e concentrar os recursos públicos em empreendimentos prioritários, tendo presente:
 - que a restauração e manutenção de rodovias e a remoção dos obstáculos marítimos e terrestres ao acesso aos portos continuam sendo as principais prioridades;

- que é necessária uma definição, por parte da Secretaria de Política Nacional de Transportes, da escala de prioridades segundo os benefícios estimados a ser observada na implementação dos projetos contemplados no PNLT.
- aperfeiçoar o processo de planejamento e execução das despesas pelo Ministério dos Transportes, mediante:
 - reformulação do processo de elaboração da proposta orçamentária, integrando-o no sistema de planejamento do setor e tendo presente as prioridades definidas a partir do PNLT para elaboração dos projetos;
 - acompanhamento da execução físico-financeira do Orçamento para o conjunto das despesas do Ministério;
 - aprimoramento do processo de análise das propostas dos Estados relativas à utilização de recursos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) e implementação de sistemática de avaliação dos relatórios relativos à execução orçamentário-financeira dos programas beneficiados;
 - monitoramento da execução físico-financeira das despesas e da observância de indicadores de qualidade das rodovias objeto de concessões administrativas e de convênios de delegação com os Estados.

Recursos humanos para a gestão pública do setor de transportes

Iniciativas relativas à formação de um corpo estável de funcionários qualificados

- dar continuidade ao processo de recrutamento de técnicos por meio da realização de novos concursos públicos, tendo presente no entanto que o problema de pessoal do Ministério e de suas entidades vinculadas é menos de quantidade do que de qualidade; e
- rever as estruturas e salários das carreiras técnicas de modo a viabilizar a contratação de profissionais com a qualificação adequada e, sobretudo, a retenção dos funcionários qualificados em seus quadros.

Iniciativas relativas ao fortalecimento da governança das instituições gestoras do setor federal de transportes

- observar requisitos de competência técnica e profissional no preenchimento dos cargos de direção e demais cargos comissionados do Ministério e das entidades vinculadas e nos cargos de direção das empresas públicas e sociedades de economia mista ainda existentes;
- estender, aos cargos comissionados de gerência média, a exigência de que sua ocupação seja reservada aos empregados dos respectivos quadros de pessoal e a requisitos de outros órgãos da Administração Pública.

INICIATIVAS ESPECÍFICAS AOS DIFERENTES MODOS DE TRANSPORTE

Transporte rodoviário

As opções da política de transporte rodoviário

A atuação do Poder Público na gestão da infraestrutura de transporte rodoviário envolve um conjunto de decisões relativas às opções abertas pela legislação vigente. Essas decisões devem obedecer a seguinte ordem de prioridades:

- nos casos em que as características da rodovia viabilizem a cobrança de pedágio: opção pela concessão simples ou, quando necessário, pela concessão patrocinada (PPP);
- nos casos em que o ônus deva recair inteiramente sobre o Poder Público:
 - quando possível, opção pela delegação da administração da rodovia para a Unidade da Federação;
 - caso a gestão permaneça com a União, opção pela outorga de concessão administrativa (PPP) à empresa privada.

Iniciativas relativas à delegação aos Estados

- observar um cronograma de transferência gradativa de responsabilidades que leve em conta a capacidade de cada Estado interessado;
- examinar, em cada caso, a pertinência de associar a delegação a aporte pela União da totalidade ou de parte dos recursos requeridos para a restauração e/ou manutenção da rodovia delegada;
- condicionar (i) o repasse de recursos da União à comprovação de sua efetiva aplicação na rodovia delegada e (ii) sua continuidade à verificação de indicadores de qualidade da rodovia estabelecidos no ato de delegação;
- incentivar o uso da concessão administrativa pelos Estados nas rodovias delegadas.

Opção pela concessão administrativa (PPP)

Nos casos em que o ônus da construção, recuperação e manutenção da rodovia deva recair inteiramente sobre o Poder Público, a opção pela PPP na forma de concessão administrativa contempla basicamente a generalização e o aperfeiçoamento da experiência desenvolvida pelo Ministério dos Transportes com os CREMAs (Contratos de Reabilitação e Manutenção de Rodovias), cabendo, em particular:

- submeter os contratos ao marco legal formulado pela Lei 11.079/2004, o que permitirá ampliar o prazo da concessão; e
- estabelecer indicadores de qualidade da rodovia, como critério de aferição da eficácia da atividade de manutenção desenvolvida pelo concessionário.

Transporte ferroviário

O modelo de exploração do transporte ferroviário implementado a partir de 1996 atribuiu ao setor privado não apenas a prestação dos serviços de transporte de cargas, mas também a manutenção e administração da infraestrutura arrendada. Essa privatização integral da atividade de transporte ferroviário explica, em boa medida, porque o quadro de crise constatado nos outros modos não se manifestou na mesma intensidade em relação a essa modalidade de transporte.

A questão da expansão da malha ferroviária

O marco regulatório existente revela-se, no entanto, insuficiente do ponto de vista da expansão da malha ferroviária, seja no tocante à ampliação e melhoramento da malha concedida, seja em relação à construção de novos trechos a serem incorporados à malha ferroviária nacional.

- Os editais e os contratos das concessões ferroviárias não dispõem, em geral, sobre a realização de investimentos na malha concedida. Assim, as obras de expansão e melhoramento não constituem obrigação contratual dos atuais concessionários e seus custos não foram contemplados por essas empresas quando do processo licitatório;
- No tocante a novas ferrovias, a Lei 11.772/2008, ao conceder a construção, uso e gozo das novas ferrovias à VALEC fez recair sobre o setor público todo o ônus do financiamento da expansão da malha ferroviária do País.

A necessidade de reformular o marco regulatório vigente

É necessária e urgente a definição do marco regulatório que orientará a expansão da malha ferroviária do País, de modo a evitar a adoção de soluções pontuais e eventualmente contraditórias com um novo modelo. Nesse sentido, duas questões precisam ser enfrentadas:

- como induzir e viabilizar, nas malhas concedidas, a realização dos investimentos requeridos por obras de expansão e melhoramentos de interesse público, que não foram contemplados nos contratos de concessão;
 - *Proposta: a ampliação dos prazos das concessões e a redução dos pagamentos realizados pelas atuais concessionárias a título de arrendamento da infraestrutura podem viabilizar a realização de alguns desses investimentos.*
- que modelo adotar nos projetos de expansão da malha ferroviária do País, de modo a viabilizar os investimentos, assegurar a qualidade do serviço e a modicidade tarifária e minimizar o ônus do empreendimento para a União.
 - *Proposta: merece ser contemplado o novo modelo, em discussão no âmbito do governo, no qual o concessionário é responsável pela construção e manutenção da ferrovia e controle do tráfego de trens, cabendo a terceiros a prestação do serviço de transporte na linha férrea; cabe considerar a possibilidade de reduzir o ônus inicial*

da União com a construção da infraestrutura da ferrovia mediante a estruturação da empresa concessionária responsável pela construção, manutenção e controle do tráfego da ferrovia (no desenho atual, a VALEC) como uma PPP.

Existe uma deficiência do modelo vigente de concessão: o privilégio que confere ao tráfego mútuo *vis-à-vis* ao direito de passagem na interconexão de redes de distintos concessionários. Cabe examinar a possibilidade de, sem rompimento dos contratos existentes, negociar com os atuais concessionários a inversão dessa regra.

Transporte aquaviário

A Lei 8.630/1993, que tem como diretriz a transferência da exploração e gestão das atividades portuárias para o setor privado, significou a superação do modelo de exploração e gestão estatal das atividades portuárias vigente nas décadas anteriores, com ganhos significativos para a eficiência do sistema portuário do País. Houve também avanços no tocante ao transporte marítimo, com a desregulamentação dessa atividade com a Portaria 7/91 do Ministério dos Transportes, notadamente no caso da navegação de longo curso.

Não obstante, subsistem deficiências graves em ambos os casos, que decorrem:

- de aspectos do próprio desenho do novo marco legal; e
- da implementação incompleta do novo modelo.

No caso dos portos, essas deficiências foram agravadas por medidas introduzidas nos últimos anos, que não avançam no sentido de modernização do sistema portuário do País:

- a criação da Secretaria Especial de Portos, se por um lado aumenta o foco em um setor prioritário, por outro provavelmente não contribui ao objetivo de formulação de uma política setorial focada na logística do transporte multimodal pois é mais um órgão superior ligado diretamente à Presidência da República, o que pode significar uma dispersão da política setorial se não houver mecanismos eficazes de integração com os demais órgãos;
- a imposição, por ato do Executivo (Decreto 6.620/2008), de restrições à instalação de terminais privativos de uso misto (não previstas na Lei 8.630/1993):

- implicando que esses terminais deixem de ser um integrante pleno e permanente do sistema portuário do País, uma vez que restringidos a movimentar apenas eventual e subsidiariamente uma gama limitada de carga de terceiros; e
 - representando uma clara barreira à instalação de novos terminais privativos, o que se opõe à maior participação do setor privado na operação do sistema portuário e, conseqüentemente, à expansão desse sistema, ao mesmo tempo que impede que uma maior concorrência venha beneficiar seus usuários, afetando sobretudo a movimentação de contêineres.
- a exclusão das Companhias Docas do Programa Nacional de Desestatização.

Diretrizes para a reestruturação do sistema portuário

A reestruturação institucional do sistema de gestão e exploração das atividades portuárias deve, portanto:

- ajustar o modelo de exploração e gestão da atividade portuária delineado pela Lei 8.630 ao marco regulatório vigente no País; e
- assegurar a implementação plena desse modelo.

Iniciativas para a adequação do modelo da Lei dos Portos ao marco regulatório do País

- explicitar, mediante alteração da Lei 10.233/2001, a competência da ANTAQ para licitar, celebrar atos de outorga e fiscalizar contratos de:
 - concessão e arrendamento para gestão privada de terminais de uso público arrendados em área de porto organizado,
 - concessão para prestação de serviço de administração do porto organizado, e
 - arrendamento e autorização para a exploração de terminais de uso privativo na área do porto organizado;
- ratificar, mediante alteração da Lei 10.233, as atribuições conferidas aos Conselhos de Autoridade Portuária pela Lei 8.630, convalidando-as como competências regulatórias delegadas pela ANTAQ, mas mantendo a competência da Agência para rever as decisões dos CAPs e para exercer, diretamente, atividades de fiscalização nos portos organizados¹;

¹ O CAP exerce funções que são próprias do ente regulador, o que decorreu do pioneirismo da Lei dos Portos, anterior às Leis 8.987/1995 e 10.233/2001. A alternativa mais radical para sanar essa deformação seria transferir as funções regulatórias do CAP para a ANTAQ. A forma proposta neste documento é de manter essas atribuições no CAP como delegação do ente regulador.

- enquadrar as contratações de obras e serviços de dragagem do Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária como concessões administrativas (PPPs).

Iniciativas para a implementação plena do modelo de gestão da Lei 8.630/1993

- modificação do Decreto 6.620/08 para eliminar as restrições criadas recentemente à realização de investimentos em novos terminais privativos de uso misto, inclusive para movimentação de contêineres;
- licitação, pela ANTAQ, da concessão da administração do porto (eventualmente sob a forma de PPP na modalidade de concessão patrocinada);
- equacionamento da situação das companhias Docas, cuja função desaparece com a implementação integral do modelo;
- ampliação do programa de transferência de terminais portuários ao setor privado;
- equacionamento da questão do vencimento dos prazos de vigência dos contratos de arrendamento de área ou instalação portuária firmados antes da entrada em vigor da Lei 8.630.

O transporte marítimo

O desempenho do setor de cabotagem de cargas tem constituído um obstáculo à maior participação desse modo na matriz de transporte do País: o setor se caracteriza hoje pela sua concentração em pequeno número de empresas, pela limitada tonelagem e pela falta de renovação da frota. A idade média da frota brasileira é cerca do dobro da frota dos países em desenvolvimento – 22 x 12 anos, segundo a ANTAQ. É mais do que o dobro, a percentagem de navios com idade superior a 20 anos – 61% x 28%.

Esse quadro desfavorável da navegação de cabotagem em alguns segmentos importantes está, em boa medida, associado à restrição imposta pela legislação vigente ao afretamento de embarcações no exterior.

Esses entraves à expansão da navegação de cabotagem no País se mostraram ineficazes porque, apesar dos incentivos dados aos armadores para aquisição de embarcações junto aos estaleiros nacionais, as encomendas das empresas brasileiras de navegação por novos navios fabricados no Brasil não alcançaram todos os setores.

Por conseguinte, a expansão do comércio de cabotagem e a preservação do princípio da livre concorrência nesse mercado recomenda a flexibilização das restrições impostas à incorporação de embarcações estrangeiras à frota mercante do País.

Da mesma forma, no tocante à navegação de longo curso, cabe complementar o processo iniciado no início dos anos noventa com o fim das conferências de frete, extinguindo progressivamente os acordos bilaterais de navegação ainda existentes que impliquem divisão de mercado e restrições à concorrência.

Transporte intermodal

Existem obstáculos que dificultam a integração do transporte terrestre com o aquaviário, limitando o potencial de crescimento da intermodalidade no fluxo interno de mercadorias. No tocante às cargas associadas ao comércio exterior, a expansão dos portos secos tem sido limitada pelo ritmo com que a Receita Federal vem realizando licitações para novas concessões. É importante, portanto, introduzir o regime de autorização para exploração dos recintos alfandegados de uso público.

Desde 1998, com a aprovação da Lei 9.611, o País aguarda a plena implementação do transporte multimodal de cargas, com a utilização de mais de um modo de transporte sob um único contrato.

1. A EVOLUÇÃO DO SETOR DE TRANSPORTES

O esgotamento do modelo de sistema de transporte estatal

O sistema de transporte do País se caracterizou até o final da década de 1980 pela forte presença e atuação do setor público que respondia por toda a infraestrutura de transporte (rodovias, ferrovias, portos e aeroportos) e tinha participação na prestação do serviço de transporte (ferrovias, Companhias Docas e Lloyd Brasileiro). O esgotamento desse modelo, decorrente do declínio da capacidade de investimento do setor público, refletiu-se na redução do volume de inversões e na progressiva deterioração da malha de transporte do País.

A transição para um novo modelo com maior participação do setor privado

A década de noventa assistiu à definição e implantação gradativa de um novo modelo para o sistema de transporte, que reserva um maior papel para o setor privado na construção e manutenção da infraestrutura e na prestação desse serviço.

A adoção de um novo modelo teve dupla motivação:

- mobilizar recursos financeiros do setor privado para o financiamento de investimentos de infraestrutura; e
- incorporar ao serviço público a disciplina administrativa, competência gerencial e eficiência operacional usualmente associada ao setor privado e, assim, acelerar a conclusão de investimentos em infraestrutura, reduzir custos e melhorar a qualidade dos serviços prestados.

Distorções na implementação do marco institucional do novo modelo

A transição para o novo modelo de transporte e o desaparecimento de instituições e agentes estatais associados ao modelo antigo não foram antecedidos ou, nem mesmo, acompanhados da construção de um novo marco institucional adequado ao modelo emergente. De fato, o processo de transição para o novo modelo foi conduzido, ao longo de toda a década de noventa, sob a égide de um Ministério dos Transportes estruturado para operar o modelo anterior, o que afetou, em particular, sua capacidade de planejamento e de formulação de política.

Além disso, a atual estrutura do núcleo central do Ministério, definida em 2003, embora formulada em documento infra-legal, contrapunha-se, em diversos pontos, à divisão de atribuições e responsabilidades que caracterizava a arquitetura organizacional associada ao novo modelo de transporte, como delineado pela Lei 10.233/2001. A superposição de atribuições daí decorrente resultou em conflitos, potenciais e efetivos, entre diversas unidades que compõem o Ministério, diminuindo a eficácia de atuação de órgãos já debilitados pela carência de recursos e de pessoal.

Mais recentemente, em 2007, a criação da Secretaria Especial de Portos da Presidência da República - SEP, absorvendo as competências e atribuições do Ministério dos Transportes - MT relativas à infraestrutura portuária, não contribuiu para uma gestão integrada da política de setorial, afastando-se do objetivo de formulação de uma estratégia focada na logística do transporte multimodal. Mais do que isso, tal intervenção implicou o fracionamento da gestão da própria política referente ao transporte marítimo do País, uma vez que a navegação marítima permaneceu no âmbito do Ministério dos Transportes, além de acarretar a necessidade da ANTAQ interagir separadamente com o MT e com a SEP. Há que reconhecer, entretanto, que o maior foco no setor trouxe resultados para pendências antigas nos portos, por exemplo no que tange a dragagem portuária.

O afastamento das diretrizes gerais do novo modelo do sistema de transporte se reflete também na implementação incompleta do modelo de gestão portuária delineado pela Lei 8.630: manteve-se a Administração dos Portos no âmbito do setor público, atribuindo-se essa função às empresas de economia mista que operavam os portos brasileiros, ao invés de se proceder a licitação da concessão prevista pela Lei. Essa disposição foi consolidada pelo Decreto 6.413/2008, que excluiu essas empresas do Programa de Nacional de Desestatização.

O reduzido volume de recursos públicos despendidos no setor de transportes

Paralelamente à transição de modelo, o agravamento dos problemas fiscais da União e dos Estados ao longo dos anos 1990 e as políticas de ajuste implementadas a partir da segunda metade dessa década afetaram não apenas a capacidade de investimento do Estado, mas também o nível das despesas correntes, particularmente nos segmentos do setor público cujas despesas são mais facilmente compressíveis, como é o caso do setor de transporte.

Associado a essa carência de recursos para investimento e mesmo manutenção da infraestrutura de transporte, a deterioração da estrutura organizacional do Ministério e de seus órgãos e de sua capacidade de gestão implicou execução pouco competente e utilização ineficiente dos recursos disponibilizados para o setor.

2. LINHAS DE AÇÃO DA REESTRUTURAÇÃO INSTITUCIONAL

O quadro delineado na seção anterior indica que as deficiências do setor de transporte e a deterioração da infraestrutura viária do País decorrem, simultaneamente:

- do volume insuficiente de recursos públicos destinados ao investimento e às despesas correntes do setor e da ineficiência na gestão desses recursos; e
- da implantação tardia, incompleta e marcada por retrocessos de um marco institucional adequado ao novo modelo do sistema de transporte.

O enfrentamento da crise do setor de transporte deve ter, portanto, como linhas de ação:

- complementar a estrutura institucional e legal requerida pelo novo modelo – o que supõe inclusive dotar a nova estrutura de quadros técnicos qualificados para a gestão do novo modelo;
- mobilizar recursos financeiros e gerenciais privados para a recuperação e manutenção da infraestrutura e para a prestação de serviços de transporte; e
- descentralizar as ações na área de transporte não apenas por meio de concessões a empresas privadas mas também mediante convênios de delegação a entidades públicas sub-nacionais.

2.1. Complementar a implantação da estrutura institucional requerida pelo novo modelo de transporte

O modelo do sistema de transporte implementado ao longo dos anos noventa supõe a coexistência dos setores públicos e privados,

- prevendo a divisão de responsabilidade entre eles na construção e manutenção da infraestrutura,
- reservando ao setor privado o deslocamento de cargas e passageiros e a prestação de serviços de transporte e
- requerendo o envolvimento permanente do Poder Público na regulação e fiscalização das atividades sob a responsabilidade de agentes privados.

O aparato institucional do novo modelo de transporte deve, portanto, fornecer o arcabouço legal e organizacional para ação do Poder Público na dupla de função de:

- executar, direta ou indiretamente, as atividades associadas à infraestrutura de transporte que lhe são afetas; e
- regular e fiscalizar as atividades dos agentes privados nos mercados que compõem sua esfera de ação.

Por conseguinte, a estrutura organizacional que abriga a atuação do Poder Público no setor federal de transporte compreende três segmentos complementares, vinculados ao Ministério dos Transportes:

- o responsável pela formulação da política e planejamento estratégico e operacional relativo ao sistema de transporte;
- o dos órgãos encarregados da execução das atividades mantidas no âmbito público; e
- o das agências responsáveis pela regulação dos serviços públicos e dos mercados atendidos pelas empresas privadas.

Essa estrutura organizacional está desenhada pela Lei 10.233/01. Trata-se, portanto, de complementar sua implantação e de corrigir superposições introduzidas em período mais recente, por exemplo no Decreto 4.721/03, de modo a assegurar condições institucionais para que possa exercer com eficiência e eficácia suas funções.

2.2. Mobilizar recursos financeiros e gerenciais privados para a expansão, recuperação e manutenção da infraestrutura e para a prestação de serviços de transporte

A adoção de um novo modelo para o sistema de transporte está associada, entre outros motivos, à intenção de promover a mobilização de recursos financeiros do setor privado para o financiamento de investimentos na infraestrutura de transporte. É, nesse sentido, uma resposta ao limite imposto pela restrição fiscal à capacidade do setor público de realizar os investimentos necessários à expansão e manutenção dessa infraestrutura.

A viabilidade dessa participação do setor privado está, evidentemente, condicionada à rentabilidade do empreendimento. O marco legal que disciplinava o regime de concessão e permissão dos serviços públicos, definido pela Lei 8.987/95, limitava a possibilidade de subsídio ao usuário por meio de

transferência de recursos do setor público ao concessionário. Assim, impedia a prestação por agentes privados de serviços públicos cujos custos não pudessem ser arcados inteiramente pelos usuários.

A instituição e regulamentação das Parcerias Público-Privadas (PPPs), pela Lei 11.079/04, permite superar esse impasse e, assim, ampliar a gama de projetos que podem ser assumidos pelo setor privado.

Cabe explorar plenamente as três alternativas de compartilhamento da construção e manutenção da infraestrutura de transporte entre o setor público e o setor privado propiciadas desde a edição em 2004 da Lei das PPPs:

- concessão comum, prevista na Lei 8.987/95, envolvendo a cobrança de tarifa e, eventualmente, pagamento pela outorga, nos casos em que a receita esperada assegure a rentabilidade do empreendimento;
- concessão patrocinada, envolvendo cobrança de tarifa e contraprestação pecuniária do Poder Público, quando a receita esperada seja insuficiente para assegurar o retorno requerido pelo investidor privado; e
- concessão administrativa, na qual o Estado assume todo o ônus do empreendimento, nos casos em que suas características econômicas ou decisão política não recomendem a cobrança de tarifa.

2.3. Descentralizar as ações na área de transporte mediante doações e convênios de delegação aos Estados

A Lei 9.277/96 autoriza a União a delegar, aos municípios, estados da Federação ou ao Distrito Federal, a administração de rodovias e exploração de trechos de rodovias, ou obras rodoviárias, bem como de portos sob sua responsabilidade ou sob a responsabilidade das empresas por ela direta ou indiretamente controladas, permitindo que esses entes federativos explorem a infraestrutura delegada, diretamente ou mediante concessão ou arrendamento à iniciativa privada. Além disso, autoriza a União a destinar recursos financeiros à construção, conservação, melhoramento e operação das rodovias ou aos portos, objeto de delegação.

Tal autorização foi complementada pela Lei 10.233/01 e pela Lei 10.636/02 que estabelecem que a administração da infraestrutura viária federal e a operação dos transportes sob controle da União serão exercidas preferencialmente de forma descentralizada, promovendo-se sua transferência, sempre que possível, a entidades públicas e a outros entes da Federação, mediante delegação, ou à iniciativa privada, mediante regime de concessão, permissão ou autorização.

3. QUESTÕES GERAIS DA REESTRUTURAÇÃO

3.1 A estrutura organizacional para formulação e execução da política de transportes

A estrutura organizacional adequada: seus três segmentos

A estrutura organizacional para formulação e execução da política do atual modelo do sistema de transporte deve compreender três segmentos, articulados entre si, responsáveis por:

- formulação de política e planejamento estratégico e operacional relativo ao sistema de transporte – segmento constituído pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT) e pelo núcleo central do Ministério dos Transportes, em particular pelos seus órgãos específicos;
- execução das atividades mantidas no âmbito público – segmento constituído pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT);
- regulação dos serviços públicos e dos mercados atendidos pelas empresas privadas – segmento constituído pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), dotadas de independência administrativa, autonomia financeira e funcional e mandato fixo de seus dirigentes.

As diretrizes da reforma estrutural

A atual estrutura organizacional do Ministério dos Transportes, definida dois anos depois da sanção da Lei 10.233, não incorpora plenamente esse desenho, apresentando inclusive superposição de atribuições que implicam conflitos, potenciais e efetivos, entre diversas unidades que compõem o Ministério.

Além disso, decisão de natureza política, de setembro de 2007, retirou as atribuições e competências do Ministério dos Transportes relativas à infraestrutura portuária, transferindo-as a uma Secretaria Especial de Portos, então criada com nível ministerial e vinculação formal à Presidência da República. Tal intervenção implicou no fracionamento da formulação e gestão da política nacional referente ao transporte marítimo do País, uma vez que a navegação marítima permaneceu no âmbito do Ministério dos Transportes, bem como a necessidade da ANTAQ interagir separadamente com o Ministério e com a Secretaria Especial.

É necessário, portanto, rever essa estrutura organizacional de modo a assegurar as condições institucionais requeridas para a gestão eficiente do novo modelo, por meio da:

- revisão da estrutura e do modo de operação do CONIT;
- análise sobre a conveniência da permanência da Secretaria Especial de Portos, antes da reabsorção de suas funções pelo Ministério dos Transportes; e
- reformulação da estrutura e das atribuições do núcleo central do Ministério dos Transportes, estabelecida pelo Decreto 4.721/03.

De resto, deve ser revista a decisão de vincular todas as administrações hidroviárias do País à Companhia Docas do Maranhão.

O CONIT: uma nova estrutura e um novo modo de operação

Criado em 2001, o CONIT realizou sua primeira reunião somente em novembro de 2009.

Criado pela Lei 10.233 em 2001, o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte – CONIT realizou sua primeira reunião em novembro de 2009. A composição do Conselho – integrado por ministros de Estado, alguns dos quais com relações apenas pontuais com o temário da política de transportes – tende a afetar a eficiência e a continuidade de sua atuação.

É recomendável, portanto, que o Conselho seja dotado de uma estrutura de suporte que subsidie seu processo de decisão, contando ainda com a participação de representantes dos usuários na discussão das questões que lhes sejam afetas.

Essa estrutura de suporte deve compreender:

- uma Comissão Técnica de Integração de Transportes - CTIT², de nível infra-ministerial, que examine previamente a pauta do CONIT, tendo em vista incorporar contribuições técnicas dos diversos ministérios e autarquias e construir consensos fundamentados em torno das questões a serem submetidas aos ministros. A CTIT deve ser constituída por

² Essa Comissão Técnica, com cerca de 14 membros, seria semelhante à COMOC - Comissão Técnica da Moeda e do Crédito que é um órgão de assessoramento técnico na formulação da política da moeda e do crédito do País. A Comoc manifesta-se previamente sobre os assuntos de competência do Conselho Monetário Nacional que conta, além da Comoc, de mais sete comissões consultivas.

representantes dos ministérios que compõem o CONIT, bem como pelos secretários do Ministério dos Transportes e diretores-gerais do DNIT, da ANTT e da ANTAQ; e

- uma Secretaria Técnica, preenchida pela Secretaria de Política Nacional de Transportes do MT, que conte com um corpo técnico com dedicação permanente às questões que lhe estão afetas, para dar suporte à atuação do CONIT e da CTIT.

A necessidade de articular a política de transporte do Governo Federal com aquelas conduzidas pelos governos estaduais – e, em particular, a diretriz de descentralizar as ações na área de transporte mediante doações e convênios de delegação entre a União e os Estados – recomenda que se estabeleça uma relação permanente entre o CONIT e os gestores das políticas estaduais de transporte, que se estruturam hoje em torno do Conselho Nacional de Secretários de Transporte (CONSETRANS).

Essa relação deve ser institucionalizada a partir da constituição, em caráter permanente, de uma Comissão de Articulação com o CONSETRANS, composta pelos secretários do Ministério dos Transportes e diretores-gerais do DNIT e das agências reguladoras e por secretários estaduais de transportes indicados. Essa Comissão deve contribuir para a articulação dos órgãos gestores da política de transporte, objetivando a coordenação da formulação de políticas e da atividade de planejamento nos diversos níveis da Federação e a implementação do processo de descentralização da gestão da infraestrutura federal de transporte.

Com referência à competência do CONIT, cabe transferir a esse Conselho as atribuições relativas à desestatização de serviços públicos na área de transporte, conferidas ao Conselho Nacional de Desestatização pela Lei 9.491/97³.

Duas agências reguladoras?

Uma característica da estrutura organizacional definida pela Lei 10.233/01 é a estruturação da regulação dos transportes terrestres e dos transportes aquaviários em duas agências distintas. Essa divisão não tem acarretado problemas de maior significado para a atuação da ANTT e da ANTAQ – as deficiências observadas decorrem antes de problemas

³ Atualmente, nos termos da Lei 9491/97, a transferência para a iniciativa privada da execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou através de entidades controladas, bem como daqueles de sua responsabilidade, é considerada desestatização. A concessão, permissão ou autorização de serviços públicos constituem as modalidades de desestatização e estão, portanto, inseridas na esfera de competência do Conselho Nacional de Desestatização. Esse Conselho pode ainda “baixar normas regulamentadoras da desestatização de serviços públicos, objeto de concessão, permissão ou autorização, bem como determinar sejam adotados procedimentos previstos em legislação específica, conforme a natureza dos serviços a serem desestatizados”.

internos a essas instituições e de peculiaridades da legislação que regula os transportes terrestre e aquaviário, delimita competências e orienta as ações das duas Agências. Contudo, há certamente fortes argumentos em favor da integração das duas Agências, em particular a possibilidade de uma ação mais eficaz no tocante à regulação e supervisão do transporte multimodal – atualmente, competência da ANTT.

Parece prematuro, no entanto, promover a fusão das duas Agências, sobretudo porque as dificuldades inerentes a qualquer processo de integração de suas estruturas administrativas viriam se adicionar às dificuldades que, em graus distintos, as Agências ainda enfrentam para consolidar suas atuações em suas respectivas áreas de regulação.

Por conseguinte, é prudente adiar, por alguns anos, a recomendada unificação da ANTT e da ANTAQ. Nesse ínterim, é fundamental desenvolver mecanismos de articulação e cooperação entre as duas Agências, tendo presente sobretudo a importância de uma ação concertada para a expansão do transporte intermodal.

O marco da atuação do Ministério dos Transportes: o Sistema Nacional de Viação

Por força de lei, os limites da atuação do Ministério dos Transportes estão demarcados pela malha viária que constitui o Sistema Nacional de Viação. A configuração desse Sistema foi estabelecida pela Lei 5.917/73, a qual descreve os segmentos e os elementos físicos da infraestrutura viária existente e planejada, que compõem a parcela desse Sistema sob jurisdição da União. A aplicação dos recursos provenientes do Orçamento Geral da União e de fundos específicos, destinados ao setor de transportes, estão limitadas aos componentes desse Sistema.

Os anexos da Lei 5.917/73, que apresentam a relação descritiva das rodovias, ferrovias, portos e hidrovias que constituem o Plano Nacional de Viação, têm sido alterado com frequência, em geral, para a inclusão de novos itens. É prioritária, no entanto, a revisão geral do desenho do referido Sistema de modo a refletir as transformações ocorridas na economia brasileira nos últimos trinta anos. Projeto do Executivo reformulando-o, encaminhado ao Congresso em 1995, o PL-1176, teve sua tramitação interrompida. O processo de aprovação desse projeto de lei deve ser retomado, sendo importante seu acompanhamento pelo Ministério dos Transportes. O Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT), desenvolvido pelo CENTRAN para a Secretaria de Política Nacional de Transportes, deve fornecer a base para a nova configuração legal do Sistema Federal de Transporte.

3.2. Disponibilidade de recursos e execução orçamentária

Recursos orçamentários aplicados no setor

O volume de recursos públicos federais destinados a investimento pelo Ministério dos Transportes aumentou de forma significativa nos últimos anos: as despesas autorizadas cresceram de um patamar da ordem de R\$ 3,5 bilhões anuais no triênio 2002-2004 para cerca de R\$ 6,4 bilhões no biênio 2005-2006 e para R\$ 11,5 bilhões no período 2007-2009. Vale notar que 92% dos recursos para investimento destinados ao Ministério dos Transportes em 2009 integravam o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), segundo o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). Cortes impostos pela programação financeira do Executivo e, sobretudo, as deficiências operacionais do Ministério dos Transportes determinaram, no entanto, uma execução parcial das despesas autorizadas. De fato, apenas 80% da dotação orçamentária foi efetivamente empenhada nos últimos cinco anos. A parcela dessa dotação efetivamente liquidada e paga no exercício é ainda menor – a média nos últimos anos é de 28%; mesmo no caso dos investimentos enquadrados no PAC, essa parcela foi de apenas 36% em 2009. Esse número reflete problemas de execução dos investimentos programados, os quais acarretaram que, em três dos últimos quatro anos, os pagamentos de restos a pagar relativos a exercícios anteriores superassem os pagamentos referentes ao próprio exercício⁴.

Diretrizes para enfrentar a restrição de recursos

Apesar do aumento significativo das dotações orçamentárias destinadas a investimento no setor de transportes, tais recursos são ainda insuficientes para superar as deficiências acumuladas ao longo dos anos e dotar o País da infraestrutura de transporte requerida para assegurar-lhe uma posição competitiva no mercado mundial.

⁴ O transporte rodoviário tem absorvido a quase totalidade desses recursos destinados a investimento pelo Ministério dos Transportes — 82% dos recursos empenhados em 2009, contra 11,5% para ferrovias e 6,5% para hidrovias. O montante destinado a investimento no setor portuário efetivamente empenhado, incluído no orçamento da SEP, correspondeu a apenas 4% do montante correspondente do Ministério dos Transportes no mesmo ano.

Nesse contexto, é necessário explorar as possibilidades de:

- mobilizar recursos privados para o setor;
- orientar e concentrar os recursos públicos em empreendimentos prioritários; e
- aumentar a eficiência e eficácia em sua aplicação.

Prioridades na alocação de recursos

A restauração e manutenção de rodovias e a remoção dos obstáculos marítimos e terrestres ao acesso aos portos continuam sendo as principais prioridades para a alocação dos recursos públicos destinados ao setor de transportes.

No tocante à ampliação e expansão da malha de transportes, o Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT) constitui o marco geral de orientação da política de investimentos. A efetividade dessa orientação se ressentiu, no entanto, do fato de que a elaboração do PNLT não foi ainda acompanhada de uma definição, por parte da Secretaria de Política Nacional de Transportes, da escala de prioridades a ser observada na implementação dos projetos contemplados no Plano, segundo benefícios potenciais quantificados.

Reformulação do processo de planejamento e execução orçamentária

O aperfeiçoamento do processo de planejamento e execução das despesas pelo Ministério dos Transportes deve:

- reformular o processo de elaboração da proposta orçamentária do Ministério dos Transportes, integrando-o ao sistema de planejamento da ação governamental no setor de transporte e tendo presente as prioridades definidas a partir do Plano Nacional de Logística e Transporte;

Obras devem ser licitadas com base no Projeto Executivo concluído.

- licitar as obras com base no Projeto Executivo concluído, para garantir maior qualidade no planejamento, menor variação de custos durante a obra, menor interferência dos órgãos de controle com conseqüente menor número de paralizações das obras;

- aprimorar o processo de análise das propostas encaminhadas pelos Estados com vistas à utilização de recursos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), conforme requerido pela Lei 10.336/01;
- implementar processo de acompanhamento da execução físico-financeira do Orçamento para o conjunto dos investimentos do Ministério, a exemplo dos Projetos Piloto de Investimento (PPI) e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC);
- desenvolver e implementar mecanismos de monitoramento da execução físico-financeira das despesas realizadas de forma descentralizada em função de concessões administrativas e de convênios de delegação com os Estados, que incluam a verificação da observância de indicadores de qualidade;
- desenvolver e implementar sistemática de avaliação dos relatórios dos Estados contendo demonstrativo da execução orçamentária e financeira dos programas de trabalho beneficiados com recursos da CIDE, conforme requerido pela Lei 10.336/01.

3.3. Recursos humanos para a gestão pública do setor de transportes

O processo transição para um novo modelo de sistema de transporte no País foi marcado pela desmobilização e desmotivação dos funcionários de entidades extintas e em extinção, pela lentidão no processo de suprimento de quadros para os novos órgãos e por dificuldades na constituição do corpo técnico qualificado do núcleo central do Ministério.

A carência de quadros técnicos

Essa evolução teve efeito negativos sobre a composição e desempenho do quadro técnico do Ministério dos Transportes (MT). Essa deficiência tem sido reduzida com a realização de concursos para seus diversos órgãos, mas o quadro técnico do Ministério se caracteriza ainda:

- pela presença de técnicos provenientes do corpo funcional dos órgãos que compunham sua antiga estrutura, em sua maioria experientes, mas frequentemente próximos da aposentadoria e desmotivados;
- pela participação de técnicos requisitados de outros órgãos públicos federais, estaduais e municipais, com experiência técnica no setor de transportes, ocupando frequentemente cargos de chefias nas novas unidades e no núcleo central do MT;

- pela presença de técnicos contratados recentemente em concursos públicos, quase sempre ainda em processo de aprendizado profissional em relação às especificidades do setor;
- no DNIT, por condições salariais menos favoráveis do que as vigentes nas agências e no mercado.

Governança: critérios técnicos x motivação política

Por outro lado, o preenchimento dos cargos de direção e mesmo dos demais cargos comissionados dos diversos órgãos que constituem o Ministério e as agências reguladoras nem sempre tem observado critérios de competência técnica e gerencial, decorrendo frequentemente de motivação de natureza estritamente política. A prevalência de tais critérios é acentuada nos órgãos com representação nos Estados, que estão sujeitos a demandas políticas de natureza local.

Objetivo: corpo técnico qualificado e boa governança

É necessário reconhecer que a superação de tais deficiências não depende apenas de iniciativas que possam ser implementadas no âmbito do próprio Ministério, uma vez que refletem, em boa medida, embora possivelmente de forma ampliada, problemas e distorções que são comuns ao setor público em geral e que afetam mais significativamente o Poder Executivo.

Cabe considerar aqui, portanto, iniciativas e medidas dirigidas especificamente ao Ministério e a suas entidades, tendo presente que a modificação do quadro descrito é um processo de médio e longo prazo.

A modificação do quadro exposto requer iniciativas em duas direções:

- na formação de um corpo estável de funcionários com formação acadêmica e qualificação profissional adequadas, que estejam capacitados, ou sejam capazes de se capacitar, ao exercício das atividades e funções da gestão pública do setor de transportes;
- no fortalecimento da governança das instituições gestoras do setor federal de transportes.

No tocante à formação de um corpo estável de funcionários qualificados, cabe:

- dar continuidade ao processo de recrutamento de técnicos por meio da realização de novos concursos públicos, tendo presente no entanto que o problema de pessoal do Ministério e de suas entidades vinculadas é menos de quantidade do que de qualidade; e
- rever as estruturas e salários das carreiras técnicas de modo a viabilizar a contratação de profissionais com a qualificação adequada e, sobretudo, a retenção dos funcionários contratados em seus quadros.

No tocante ao fortalecimento da governança das instituições gestoras do setor federal de transportes, cabe:

- observar requisitos de competência técnica e profissional no preenchimento dos cargos de direção e demais cargos comissionados do MT, da SEP e das entidades vinculadas e nos cargos de direção das autarquias, empresas públicas e sociedades de economias mista ainda existentes;
- estender, aos cargos comissionados de gerência executiva e de assistência das agências reguladoras e aos DAS 3, 2 e 1 e às funções gratificadas do DNIT, a exigência (estabelecida pela Lei 10.233 para os Cargos Comissionados Técnicos das agências) de que sua ocupação seja reservada aos empregados dos respectivos Quadros de Pessoal Efetivo e dos Quadros de Pessoal Específico e em Extinção e a requisitados de outros órgãos e entidades da Administração Pública.

Merecem particular atenção as agências reguladoras, não apenas por serem dotadas de independência administrativa, autonomia financeira e funcional e mandato fixo de seus dirigentes, mas também porque sua independência e competência são condições fundamentais para que cumpram sua função de prover segurança regulatória para investidores e usuários.

A escolha dos diretores das agências reguladoras deve ser orientada, além dos critérios de competência técnica e reputação ilibada, pelo de independência, de modo a evitar a submissão da Agência a **interesses políticos ou sua captura por interesses privados.**

4. AS ESPECIFICIDADES DOS DIFERENTES MODOS DE TRANSPORTE

4.1. Transporte rodoviário

O modelo do sistema de transporte implementado ao longo dos anos noventa prevê, no caso do transporte rodoviário:

- a divisão de responsabilidade entre os setores público e privado na construção e manutenção da infraestrutura; e
- a prestação de serviços de transporte de cargas e passageiros pelo setor privado.

As opções da política de transporte rodoviário

A atuação do Poder Público na gestão da infraestrutura de transporte rodoviário envolve um conjunto de decisões relativas às opções abertas pela legislação vigente, como detalhado no quadro abaixo⁵.

Processo de decisão				Execução
Manter a gestão da União	cobrança de pedágio	concessão simples	pagamento pela outorga ?	licitação, outorga e fiscalização da concessão
		PPP (concessão patrocinada)	contraprestação pecuniária do Poder Concedente	licitação, outorga e fiscalização da concessão
	uso livre da rodovia*	PPP (concessão administrativa)	limite da despesa	licitação, outorga e fiscalização da concessão
		contrato pela Lei 8.666	limite da despesa	licitação, contratação e fiscalização da obra
Transferir a gestão para o Estado		delegação	condições da delegação	convênio e fiscalização

*Descartou-se a alternativa de execução pelo próprio Ministério.
Fonte: elaboração própria

⁵ Como o transporte rodoviário de cargas é objeto de acompanhamento meramente administrativo, os comentários apresentados a seguir focalizarão apenas a atuação do Poder Público na gestão da infraestrutura de transporte rodoviário.

As prioridades nas opções da política de transporte rodoviário

Na árvore de decisões desenhada no quadro acima, a gestão da política de transporte rodoviário deve obedecer à seguinte ordem de prioridades:

- nos casos em que as características da rodovia viabilizem a cobrança de pedágio: opção pela concessão simples ou, quando necessário, pela PPP na forma de concessão patrocinada – em consonância, com o princípio geral estabelecido pela Lei 10.233/01 de “assegurar, sempre que possível, que os usuários paguem pelos custos dos serviços prestados em regime de eficiência”;
- nos casos em que o ônus deva recair inteiramente sobre o Poder Público: opção, sempre que possível, pela delegação da administração da rodovia para a Unidade da Federação – em consonância com a diretriz, da mesma Lei 10.233 e da Lei 10.636/02, de que se busque “descentralizar as ações”;
- nos casos em que essa delegação não seja possível ou recomendável: a opção pela outorga de concessão administrativa (PPP) à empresa privada.

Delegação aos Estados com aporte de recursos e supervisão da União

A delegação da administração da rodovia a um Estado não significa, necessariamente, a desoneração da União do encargo financeiro de sua manutenção e a transferência desse ônus à Unidade da Federação. Tal delegação pode ser acompanhada do aporte pela União da totalidade ou de parte dos recursos requeridos para a restauração e/ou manutenção da rodovia.

É importante, no entanto, que não se repitam experiências passadas, nas quais a delegação não se traduziu em melhoria efetiva do estado das rodovias delegadas, registrando-se inclusive casos em que os recursos aportados pela União não tiveram aplicação imediata no objeto da delegação.

Assim, o repasse de recursos da União deve ter como referência um cronograma de dispêndio e estar condicionado à comprovação de sua efetiva aplicação na execução de obras de restauração e/ou de trabalhos de manutenção. Mais do que isso, a continuidade desses repasses ao longo do tempo deve estar condicionada à verificação pela União da observância de indicadores de qualidade das rodovias, a serem estabelecidos no ato de delegação.

Da mesma forma, a delegação da administração das rodovias aos Estados não deve ocorrer de forma geral e imediata, mas sim observar um cronograma de transferência gradativa de responsabilidades que leve em conta a avaliação da União quanto à capacidade de cada Estado interessado em assumir tal responsabilidade e, em particular, quanto à competência técnica do seu Departamento de Estradas de Rodagem.

Opção pela concessão administrativa: generalização e aperfeiçoamento dos CREMAs

Nos casos em que, não sendo exequível a cobrança de pedágio e recaindo portanto todo o ônus da restauração e/ou manutenção da rodovia sobre o Poder Público, e tampouco sendo recomendável a delegação à Unidades da Federação, a opção deve recair sobre a PPP na forma de concessão administrativa. Nesse caso, o que se propõe é, na verdade, generalizar a experiência desenvolvida pelo Ministério dos Transportes com os Contratos de Reabilitação e Manutenção de Rodovias (CREMAs) . Essa experiência deve, no entanto, ser aperfeiçoada, cabendo, em particular, submeter os contratos ao marco legal formulado pela Lei 11.179/04, o que permitirá ampliar o prazo da concessão e estabelecer indicadores de qualidade da rodovia como critério de aferição da eficácia da atividade de manutenção desenvolvida pelo concessionário.

A experiência dos CREMAs deve ser generalizada e aperfeiçoada por meio de PPPs.

Embora caiba à própria Unidade da Federação a opção quanto à forma pela qual exercerá a função que lhe é delegada, a União deve incentivar o uso da concessão administrativa. Nesse caso, compete ao Estado proceder a outorga e a fiscalização da PPP – permanecendo, no entanto, como responsável perante a União pela manutenção do nível de qualidade da rodovia requerido no ato de delegação e, portanto, sujeitando-se à penalidade de suspensão dos repasses federais em caso de não observância desses indicadores⁶.

⁶ Nessa perspectiva, cabe rever os convênios de delegação em vigor, inclusive os das rodovias posteriormente concedidas ao setor privado, tendo em vista redefinir as condições associadas à delegação.

Competências e atribuições na formulação e execução da política

Cabe ao CONIT definir as diretrizes gerais para transferir rodovias à iniciativa privada e aos Estados.

A clara definição das responsabilidades e competências pelas diversas etapas do processo de decisão proposto e pela execução dessas decisões é requisito para atuação harmoniosa e eficiente do Poder Público na gestão da infraestrutura de transporte rodoviário. Nesse sentido, é necessário ter presente que:

- a responsabilidade pelo processo de decisão proposto cabe, basicamente:
 - (i) ao CONIT, a quem compete definir as diretrizes gerais que informarão as decisões específicas;
 - (ii) ao Ministério dos Transportes que, dentro dos limites estabelecidos pelo CONIT, deve formular as decisões relativas a cada situação específica;
 - (iii) nos casos das concessões patrocinada e administrativa, ao Comitê Gestor das Parcerias Público-Privadas Federais, que deve aprová-las.
- a execução dessas decisões – que inclui a modelagem econômica e financeira dos contratos, a licitação, outorga e fiscalização dos contratos de concessão e o estabelecimento e a fiscalização dos convênios, bem como a licitação, contratação e fiscalização de obra – compete alternativamente:
 - (i) à ANTT (no caso das concessões simples e patrocinada)
 - (ii) à unidade de gestão do Ministério (no caso de delegação a Unidades da Federação); e
 - (iii) ao DNIT (no caso da concessão administrativa, da contratação pela Lei 8.666 e da fiscalização dos convênios com os Estados)⁷.

⁷ A proposição relativa à delegação para os Estados se contrapõe à Lei 10.233, que inclui inadequadamente na esfera de atuação do DNIT administrar, por meio de convênios de delegação ou cooperação, os programas de operação, manutenção, conservação, restauração e reposição de rodovias, ferrovias, vias navegáveis, terminais e instalações portuárias — excetuando os elementos da infraestrutura concedidos ou arrendados pela ANTT e pela ANTAQ, mas não aqueles delegados a Estados. Em decorrência, atribui indevidamente ao DNIT competência para firmar convênios de delegação ou cooperação com entidades da Administração Pública Federal e dos entes da Federação.

4.2. Transporte ferroviário

O modelo de exploração do transporte ferroviário implementado a partir de 1996 atribui ao setor privado não apenas a prestação dos serviços de transporte de cargas, mas também a manutenção e administração da infraestrutura arrendada. Essa privatização integral da atividade de transporte ferroviário explica, em boa medida, porque o quadro de crise constatado nos outros modos não se manifestou na mesma intensidade em relação a essa modalidade de transporte. De fato, a produção de transporte ferroviário e os investimentos das concessionárias cresceram, entre 2001 e 2008, a taxas anuais de 7,4% e 26%, respectivamente (apresentando, no entanto, quedas significativas em 2009), enquanto o índice de acidentes em 2009 correspondia a 20%, 31% e 47% dos observados em 1997, 2001 e 2005, segundo a ANTT.

A questão da expansão da malha ferroviária

O marco regulatório existente revela-se, no entanto, insuficiente do ponto de vista da expansão da malha ferroviária, seja no tocante à ampliação e melhoramento da malha concedida, seja em relação à construção de novos trechos a serem incorporados à malha ferroviária nacional.

Os editais e os contratos das concessões ferroviárias estabeleceram metas de produção e segurança a serem cumpridas pelos concessionários mas, não dispõem, em geral, sobre a realização de investimentos na malha concedida. Assim, as obras de expansão e melhoramento, incluindo a construção de contornos ferroviários das cidades e de novos trechos de linhas férreas de interesse público, não constituem obrigação contratual dos atuais concessionários e seus custos não foram contemplados por essas empresas quando do processo licitatório. Por outro lado, o mecanismo usual de financiamento de investimentos dessa natureza – o reajuste da tarifa-teto, utilizado por exemplo nas concessões rodoviárias – não é eficaz nesse caso, já que as tarifas praticadas são inferiores às tarifas-teto.

No tocante à extensão da malha ferroviária do País, a opção da Lei 11.772/2008 foi pela concessão da construção, uso e gozo das novas ferrovias à VALEC – empresa pública até então encarregada da construção da Ferrovia Norte-Sul, que deveria, segundo a MP

2.217-3/01, ser dissolvida quando do término dessa obra⁸. Em consonância com a nova orientação, legislação de 2006 reconhece a titularidade da VALEC da construção, uso e gozo daquela ferrovia. Confirmando essa diretriz, a Lei 11.772/08 outorgou a essa empresa a mesma titularidade em relação às novas ferrovias cuja previsão esse documento legal inclui no Plano Nacional de Viação (EF-267; EF-334⁹ e EF-354).

A atribuição a uma empresa pública da construção das novas ferrovias faz recair sobre o setor público o ônus do seu financiamento. No caso da Ferrovia Norte-Sul, esses investimentos foram parcialmente cobertos com recursos gerados pela sub-concessão para exploração comercial de trecho da ferrovia, envolvendo a operação, conservação, manutenção, monitoração, melhoramentos e adequação desse trecho pelo período de 30 anos. A sub-concessão de um trecho de 720 km da ferrovia Norte-Sul, entre Açailândia/MA e Palmas/TO, realizada em outubro de 2007, antes do término da construção do trecho licitado, foi arrematada pela Vale S.A..¹⁰

Mais recentemente, foi anunciado estar em elaboração um novo modelo de concessão ferroviária, a ser adotado nas novas ferrovias, no qual o concessionário será responsável pela construção e manutenção da ferrovia e controle do tráfego de trens, cabendo a terceiros a prestação do serviço de transporte na linha férrea. Segundo a proposta, os operadores ferroviários não poderiam participar da empresa concessionária da infraestrutura. Cabe registrar que tal proposta constitui uma inflexão em relação à solução recentemente adotada em relação ao trecho norte da Ferrovia Norte-Sul, onde a exploração da infraestrutura será realizada por um usuário da via férrea.

⁸ A MP 2.217-3/01 previa ainda que, se a VALEC ou a Estrada de Ferro Norte-Sul fosse privatizada antes da conclusão da construção da ferrovia, tal conclusão deveria integrar o rol de obrigações da futura concessionária. A disposição sobre a extinção da VALEC foi revogada pela Lei 11.297/06, que manteve, no entanto, a hipótese de privatização. Esta foi eliminada pela Lei 11.772/08.

⁹ A EF-334, chamada Ferrovia da Integração Oeste-Leste - FIOL, iniciará em Ilhéus, na Bahia, passará por Barreiras/BA, devendo se encontrar com a Ferrovia Norte-Sul em Figueirópolis/TO, perfazendo um total de 1.490 km.

¹⁰ Registre-se que a opção por conceder a exploração comercial de trecho da ferrovia por meio de uma sub-concessão implicou que a licitação dessa exploração fosse realizada pela VALEC e não pela ANTT, como previsto pela lei 10.233. As licitações de sub-concessão da FIOL, assim como do trecho sul da ferrovia Norte-Sul, são novamente conduzidas pela VALEC.

A necessidade de reformular o marco regulatório vigente

Os registros anteriores tornam evidente a necessidade e a urgência de uma definição do marco regulatório que orientará a expansão da malha ferroviária do País, de modo a evitar a adoção de soluções pontuais e eventualmente contraditórias com um novo modelo, que, por força de fórmulas contratuais, mostrem-se de difícil reversão.

Nesse sentido, duas questões precisam ser enfrentadas:

- como induzir e viabilizar, nas malhas concedidas entre 1996 e 1999, a realização dos investimentos requeridos por obras de expansão e melhoramentos de interesse público, que não foram contemplados nos contratos de concessão;
- que modelo adotar nos projetos de expansão da malha ferroviária do País, de modo a viabilizar os investimentos, assegurar a qualidade do serviço e a modicidade tarifária, e minimizar o ônus do empreendimento para a União.

Em relação à primeira questão, a ampliação dos prazos das concessões e a redução dos pagamentos realizados pelas atuais concessionárias a título de arrendamento da infraestrutura (o que pode ser caracterizado como uma modalidade de PPP) podem constituir instrumentos capazes de viabilizar a realização de alguns desses investimentos.

A ampliação dos prazos das concessões e a redução dos valores de arrendamento podem viabilizar a expansão e eliminação de gargalos na malha ferroviária já concedida.

A figura do operador ferroviário independente merece ser contemplada, notadamente por seu potencial para **promover a competição e aumentar o aproveitamento da malha férrea.**

Quanto à questão da expansão da malha ferroviária, o modelo em exame que prevê a figura do operador ferroviário independente merece ser contemplado, notadamente por seu potencial para promover a competição e aumentar o aproveitamento da malha férrea. Adicionalmente, cabe considerar, em cada caso, a possibilidade de reduzir o ônus inicial da União com a construção da infraestrutura da ferrovia mediante a estruturação da empresa concessionária responsável pela construção, manutenção e controle do tráfego da ferrovia (no desenho atual, a VALEC) como uma Parceria Público-Privada.

Existe uma deficiência grave do marco regulatório que rege os atuais contratos de concessão: o privilégio que esses contratos conferem, em obediência ao Decreto 1.832/96, ao tráfego mútuo *vis-à-vis* ao direito de passagem na interconexão de redes de distintos concessionários. Cabe examinar a possibilidade de, sem rompimento dos contratos existentes, negociar com os atuais concessionários a inversão dessa regra – inversão que, de resto, deve ser contemplada em futuros contratos de concessão, qualquer que seja o modelo adotado.

4.3. Transporte aquaviário

A Lei 8.630/93, que tem como diretriz a transferência da exploração e gestão das atividades portuárias para o setor privado, significou a superação do modelo de exploração e gestão estatal das atividades portuárias vigente nas décadas anteriores, com ganhos significativos para a eficiência do sistema portuário do País. Houve também avanços no tocante ao transporte marítimo, com a desregulamentação dessa atividade por meio da Portaria 7/91 do Ministério dos Transportes, que abriu as conferências de frete na navegação de longo curso.

Não obstante, subsistem deficiências graves em ambos os casos, que decorrem:

- de aspectos do próprio desenho do novo marco legal; e
- da implementação incompleta do novo modelo.

No caso dos portos, essas deficiências foram agravadas por medidas introduzidas nos últimos anos, que não avançam no processo de modernização do sistema portuário do País.

Problemas decorrentes do marco legal

No tocante ao marco legal, o modelo implementado com base na Lei 8.630/93 se ressentiu desse documento anteceder a legislação, que posteriormente:

- estabeleceu o novo arcabouço legal do regime de concessão (Lei 8.987/95); e
- fixou as diretrizes gerais do novo modelo do sistema de transporte e da atuação das agências reguladoras (Lei 10.233/01).

A Lei 8.630/93, conhecida como Lei dos Portos, tem como diretriz a transferência da exploração e gestão das atividades portuárias para o setor privado, prevendo a participação da empresa privada:

- como concessionário responsável pela Administração do Porto organizado;
- como operador portuário no porto organizado; e
- como responsável pela exploração de terminais de uso público com gestão privada ou de terminais de uso privativo, dentro ou fora da área do porto organizado.

A referida lei não identifica, no entanto, no aparato governamental, a entidade que assumiria a função de regulação das relações de mercado induzidas pelo novo modelo. O resultado foi a alocação inadequada e a dispersão das atribuições inerentes à função.

A Lei 10.233/01, procurou incorporar o modelo de gestão portuária estabelecido pela Lei 8.630/93, sem contudo levar em conta todas as peculiaridades daquela Lei, nem corrigir inteiramente seus aspectos que não eram convergentes com o novo marco regulatório.

Em alguns casos, as inadequações contidas na Lei dos Portos não apresentam maiores problemas. Em outros, no entanto, têm consequências importantes do ponto de vista de uma

regulação eficiente. Por exemplo, a Lei 8.630/93 atribui ao concessionário que responde pela Administração do Porto a função de decidir sobre a abertura de licitação para a exploração, por agentes privados, de terminais no porto organizado, instituindo assim a Administração do Porto como Poder Concedente (a Lei associa essa licitação a um contrato de arrendamento; fica claro, no entanto, pela sua enumeração das cláusulas essenciais desse contrato, que se trata de contrato de concessão para a prestação de serviço).¹¹

As ambiguidades do marco regulatório foram agravadas com a já mencionada criação da Secretaria Especial de Portos que, em tese, pode se contrapor ao objetivo de formulação de uma política setorial focada na logística do transporte multimodal e que impõe à ANTAQ uma dupla interlocução – com o Ministério dos Transportes, no tocante ao transporte aquaviário, e com a Secretaria Especial, em relação ao sistema portuário.

A implementação incompleta do modelo da Lei dos Portos

Por outro lado, o próprio modelo delineado pela Lei 8.630/93 foi implementado de forma incompleta, não se explorando plenamente as possibilidades abertas por essa Lei para envolver o investidor privado na operação do sistema portuário. Mais uma vez, o problema diz respeito à Administração do Porto.

A Lei 8.630 admite que a Administração do Porto seja exercida diretamente pela União ou por entidade concessionária, sendo a concessão precedida de licitação. Sucessivos governos descartaram, no entanto, a alternativa de licitação da concessão, mantendo a Administração do Porto no âmbito do setor público e atribuindo essa função às empresas de economia mista (de capital totalmente subscrito pelo Poder Público) que operavam os portos brasileiros quando da aprovação daquela lei. Da mesma forma, nos portos delegados para Unidades da Federação, a Administração do Porto vem sendo exercida diretamente pelo Estado.

A decisão recente, consubstanciada no Decreto 6.413/08, de excluir do Programa Nacional de Desestatização as companhias docas controladas pela União, bem como todos os portos por elas administrados, explicita e confirma a recusa, até então implícita, de transferir a Administração Portuária para o setor privado.

¹¹ A legislação subsequente tenta acomodar essa questão com a figura do contrato de sub-concessão, prevista na Lei 8.987/95, e ao avocar à ANTAQ, na Lei 10.233/01, o julgamento de recursos contra a decisão da Administração. Complementarmente, o Decreto 4.391/02 determinou que a Administração do Porto submeta à ANTAQ proposta de Programa de Arrendamento do porto organizado respectivo.

Modificações introduzidas na Lei 8.630 por ato do Executivo

Em adição a essas questões relativas à Administração Portuária, as possibilidades abertas pela Lei 8.630/93 para envolver o investidor privado na operação do sistema portuário foram significativamente reduzidas com a edição, em 2008, do Decreto 6.620, que impõe restrições à implementação de terminais privados fora do porto organizado não previstas naquela Lei.

A Lei 8.630 prevê a exploração da instalação portuária de uso privativo admitindo a existência de duas modalidades:

- o terminal de uso privativo exclusivo – para movimentação de carga própria; e
- o terminal de uso privativo misto – para movimentação de carga própria e de terceiros.

Essa previsão está em linha com a orientação geral da lei de viabilizar a participação do setor privado na expansão do sistema portuário do País, de remover os entraves regulatórios então vigentes e de estimular a concorrência. Nessa perspectiva, a lei submeteu a implantação dos terminais privativos à simples outorga de autorização pela autoridade competente e não estabeleceu qualquer restrição quanto à movimentação de carga própria e de terceiros nas referidas instalações portuárias, seja quanto à quantidade, à qualidade ou a proposição de cargas a serem movimentadas.

A Lei dos Portos de 1993 não estabeleceu qualquer restrição quanto à movimentação de carga própria e de terceiros nos terminais portuários privativos de uso misto, seja quanto à quantidade, à qualidade ou a proposição de cargas a serem movimentadas.

O Decreto 6.620/08 introduz restrições à instalação de terminais privativos de uso misto não previstas na Lei 8.630/93. Assim, a “movimentação de carga própria e de terceiros” associada pela lei ao terminal de uso misto se transforma no decreto em “movimentação preponderante de carga própria e, em caráter subsidiário e eventual, de terceiros”.

O Decreto define ainda, como carga própria, “aquela pertencente ao autorizado, a sua controladora ou a sua controlada, que justifique por si só, técnica e economicamente, a implantação e a operação da instalação portuária” e como carga de terceiros, “aquela compatível com as características técnicas da infraestrutura e da superestrutura do terminal autorizado, tendo as mesmas características de armazenamento e movimentação, e a mesma natureza da carga própria autorizada que justificou técnica e economicamente o pedido de instalação do terminal privativo, e cuja operação seja eventual e subsidiária”.

As novas restrições impostas pelo Decreto 6.620/08 representam uma clara barreira à instalação de novos terminais privativos de uso misto, o que se opõe à maior participação do setor privado na operação do sistema portuário do País.

As novas restrições impostas pelo Decreto 6.620 implicam que o terminal privativo de uso misto deixe de ser um integrante pleno e permanente do sistema portuário do País, uma vez que restringido a movimentar apenas eventual e subsidiariamente uma gama limitada de carga de terceiros. Mais do que isso, a definição de carga própria formulada pelo decreto dificulta até mesmo a realização de investimento para escoamento dessa carga, uma vez que a empresa a que pertence não pode contar com a receita gerada por cargas de terceiros para viabilizar a operação de seu terminal – sua operação só será autorizada se a carga pertencente ao autorizado, justificar “por si só, técnica e economicamente, a implantação e a operação da instalação portuária”.

O disposto no Decreto representa uma clara barreira à instalação de novos terminais privativos de uso misto, o que se opõe à maior participação do setor privado na operação do sistema portuário do País e, conseqüentemente, à expansão desse sistema, ao mesmo tempo que impede que uma maior concorrência venha beneficiar seus usuários. Esse efeito negativo das novas normas afeta, em particular, a circulação de contêineres, não só porque impede sua movimentação nos terminais privativos de granéis, mas também porque é mais difícil viabilizar a implantação de terminais de contêineres com base apenas na movimentação da carga própria da empresa autorizada.

Diretrizes para a reestruturação do sistema portuário

A reestruturação institucional do sistema de gestão e exploração das atividades portuárias deve contemplar, portanto:

- ajustar o modelo de exploração e gestão da atividade portuária delineado pela Lei 8.630/93 ao marco regulatório vigente no País; e
- assegurar a implementação plena desse modelo, notadamente no que diz respeito à exploração e operação da atividade portuária no âmbito do porto organizado.

A adequação do modelo da Lei dos Portos ao marco regulatório do País

A adequação do modelo de exploração e gestão da atividade portuária delineado pela Lei 8.630 ao marco regulatório vigente no País requer alterações legais destinadas a:

- modificar o Decreto 6.620/08 para eliminar as restrições criadas recentemente à realização de investimentos em novos terminais privativos de uso misto;
- explicitar, mediante alteração da Lei 10.233/01, a competência da ANTAQ para licitar, celebrar atos de outorga e fiscalizar contratos de:
 - concessão e arrendamento para a gestão privada dos terminais de uso público em área de porto organizado;
 - concessão da administração do porto organizado; e
 - arrendamento e autorização para exploração de terminais de uso privativo na área do porto organizado.
- ratificar, mediante alteração da Lei 10.233, as atribuições conferidas aos Conselhos de Autoridade Portuária (CAPs) pelo art. 30 da Lei 8.630, convalidando-as como competências regulatórias delegadas pela ANTAQ (fortalecendo assim a atuação dos CAPs), mas mantendo a competência da Agência para rever e examinar recursos relativos às decisões dos CAPs e para exercer, diretamente, atividades de fiscalização nos portos organizados.

A configuração proposta para o modelo de gestão do porto organizado

O quadro abaixo, que reflete as alterações propostas na Lei 10.233/01, resume as alternativas de participação privada na exploração e gestão das atividades portuárias e indica a competência da agência reguladora.

Exploração da atividade portuária					
Localização	Titular do domínio útil	Natureza do terminal	Agentes privados	Ato de outorga	Entidade outorgante
área do porto organizado	União	cais público	operadores portuários		
		terminal de uso público com gestão privada	concessionário/ arrendatário e operadores portuários	contrato de concessão e de arrendamento	ANTAQ
		terminal de uso privativo*	arrendatário	contrato de arrendamento e autorização	ANTAQ
	particular	terminal de uso privativo*	titular do domínio útil	autorização (contrato de adesão)	ANTAQ
		terminal de uso privativo*	titular do domínio útil	autorização (contrato de adesão)	ANTAQ
área fora do porto organizado	particular	terminal de uso privativo*	titular do domínio útil	autorização (contrato de adesão)	ANTAQ
Prestação de serviços na área do porto organizado					
Natureza do serviço			Agentes privados	Ato de outorga	Entidade outorgante
administração do porto organizado			concessionário	contrato de concessão	ANTAQ (parcela das funções regulatórias delegada ao CAP)
dragagem no porto organizado			concessionário	contrato de concessão administrativa	SEP ou MT

* uso exclusivo ou misto
Fonte: elaboração própria.

O quadro apresentado reflete as inovações introduzidas pela Lei 11.610/07, que instituiu o Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária. Essa lei estabelece a contratação simultânea:

- das obras de engenharia destinadas ao aprofundamento, alargamento ou expansão de áreas portuárias e de hidrovias; e
- dos serviços de natureza contínua com o objetivo de manter, pelo prazo fixado no edital, as condições de profundidade estabelecidas no projeto implantado (esse serviço é denominado do texto legal de dragagem por resultado).

O quadro difere, no entanto, do disposto na lei, por entender que essa contratação deve ser enquadrada como uma concessão administrativa, e não de um contrato regido pela Lei 8.666/93. Destaque-se, por fim, como uma inovação importante do Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária, a previsão de que empresas nacionais e estrangeiras possam participar da licitação dos contratos de dragagem por resultado.

Iniciativas para a implementação plena do modelo de gestão da Lei 8.630/93

A implementação plena do novo modelo de gestão portuária requer, em relação a cada porto:

- licitação, pela ANTAQ, da concessão da administração do porto (eventualmente sob a forma de concessão patrocinada);
- equacionamento da situação das Companhias Docas, cuja função desaparece com a implementação integral do modelo; e
- ampliação do programa de transferência de terminais portuários ao setor privado.

É necessário ainda equacionar a questão do vencimento dos prazos de vigência dos contratos de arrendamento de área ou instalação portuária firmados antes da entrada em vigor da Lei dos Portos, de modo a evitar efeitos negativos sobre a atividade portuária provocados pela ausência de manifestação por parte das autoridades competentes.

O transporte marítimo

A evolução do transporte marítimo a partir de 1991 caracterizou-se pelo declínio da participação estatal, que culminou com a liquidação do Lloyd Brasileiro em 1997, e pelo aumento da concorrência na navegação de longo curso, com a extinção gradativa dos cartéis constituídos sob a égide das conferências de frete.

A evolução da navegação de cabotagem de cargas apresentou, no entanto, evolução menos favorável, com uma oferta que se caracteriza hoje por concentração em pequeno número de empresas, pela limitada tonelagem e pela falta de renovação da frota. A idade média da frota brasileira é cerca do dobro da frota dos países em desenvolvimento: 22 x 12 anos e é mais do que o dobro a percentagem de navios com idade superior a 20 anos: 61% x 28%.

Esse quadro desfavorável da navegação de cabotagem está, em boa medida, associado à restrição imposta pela legislação vigente ao afretamento de embarcações no exterior.

A carga tributária resultante do conjunto de impostos incidentes sobre a importação de embarcações corresponde a 47,31% do seu valor CIF¹². Além disso, as autoridades do comércio exterior – ao aplicar a legislação vigente que veda a importação de bens de capital usados, só admitindo sua autorização caso não sejam produzidos no País ou não possam ser substituídos por outros, fabricados no território nacional, capazes de atender aos fins a que se destina o material a ser importado – consideram como embarcação usada aquela que não é adquirida diretamente do estaleiro que a construiu.

Por outro lado, a possibilidade de expansão da frota de uma empresa brasileira de navegação mediante o afretamento de embarcação estrangeira está limitada, pela Lei 9.432/97, a uma tonelagem relacionada à tonelagem da frota atual da empresa e à tonelagem das embarcações encomendadas a estaleiro brasileiro.

Remover os entraves regulatórios à expansão da cabotagem

Esses entraves à expansão da navegação de cabotagem no País se mostraram ineficazes porque, apesar dos incentivos e do apoio financeiro para os armadores adquirirem embarcações junto aos estaleiros nacionais, a resposta das empresas brasileiras de navegação de cabotagem e de longo curso não tem alcançado todos os setores, como por exemplo o transporte de produtos químicos e de graneis sólidos.

¹² CIF = Cost, Insurance and Freight, termo do International Commercial Terms - Incoterms são termos de vendas internacionais, publicados pela Câmara Internacional de Comércio, indica que o exportador é responsável pelo custo de transporte e de seguro.

As restrições atuais constituem apenas barreiras à entrada de novos concorrentes no mercado de cabotagem e à expansão e renovação da frota nacional.

Nesse contexto, a elevada carga tributária e as restrições administrativas incidentes sobre a importação de embarcações e a restrição ao afretamento de embarcação estrangeira constituem apenas barreiras à entrada de novos concorrentes no mercado de cabotagem e à expansão e renovação da frota nacional, caracterizando-se como instrumento de proteção da estrutura da oferta vigente de serviços de transporte costeiro e como fator impeditivo do crescimento do comércio de cabotagem.

Por conseguinte, a expansão do comércio de cabotagem e a preservação do princípio da livre concorrência nesse mercado recomenda a flexibilização das restrições impostas à incorporação de embarcações estrangeiras à frota mercante brasileira.

Da mesma forma, no tocante à navegação de longo curso, cabe complementar o processo iniciado em 1991 com o fim das conferências de frete, extinguindo progressivamente os acordos bilaterais de navegação ainda existentes que impliquem divisão de mercado e restrições à concorrência.

4.4. Transporte intermodal

O desenvolvimento do transporte intermodal, ou seja, aquele que envolve mais de um modo de transporte, está aquém do desejado. No tocante ao transporte interno, os principais obstáculos a uma expansão mais vigorosa da intermodalidade decorrem da própria deficiência da infraestrutura de transporte do País, notadamente do transporte aquaviário. Esses obstáculos estão presentes tanto no sistema portuário – os problemas operacionais dos portos que afetam o transbordo das mercadorias; os elevados custos portuários; e número limitado de terminais marítimos *vis-à-vis* à extensão da costa brasileira – quanto no transporte marítimo – a oferta limitada, os custos elevados e a ineficiência operacional da navegação de cabotagem. Tais obstáculos dificultam a integração do transporte terrestre com o aquaviário, limitando o potencial de crescimento da intermodalidade no fluxo interno de mercadorias.

Nesse contexto, as iniciativas propostas anteriormente voltadas para a remoção dos dispositivos legais e regulatórios que inibem a expansão do transporte aquaviário no Brasil aparecem como fundamentais para o avanço da intermodalidade no transporte interno. Nessa perspectiva, destaque-se, em particular, a modificação do Decreto 6.620/08 para que não extrapole o marco legal definido pela Lei dos Portos de 1993, em especial no que concerne aos terminais privativos de uso misto; a privatização das administrações dos portos organizados, para torná-los mais eficientes; e as medidas destinadas a permitir a expansão e modernização da frota mercante do País e assegurar a concorrência na navegação de cabotagem.

No tocante às cargas associadas ao comércio exterior, a expansão dos terminais alfandegados de uso público¹³ tem sido limitada pelo ritmo com que a Receita Federal vem realizando licitações para novas concessões. Na verdade, não há razão para que a implantação de novos portos secos deva ser outorgada pelo regime de concessão. Nesse sentido, cabe, mediante modificação da Lei 9.074/95, adotar o regime de autorização para exploração dos recintos alfandegados de uso público.

Registre-se ainda que a expansão da multimodalidade tem sido afetada pela dificuldade com que se defronta o Operador de Transporte Multimodal, figura prevista na Lei 9.611/98, para utilizar os créditos do ICMS¹⁴ incidente sobre a atividade de transporte acumulados em unidades da Federação onde a empresa não tem receita.

A multimodalidade é caracterizada pela utilização de mais de um modo de transporte sob um único contrato, o Conhecimento de Transporte Multimodal de Cargas (CTMC), ainda muito pouco utilizado no Brasil.

¹³ São os chamados portos secos, Estações Aduaneiras Interiores (EADIs) ou Centros Logísticos e Industriais Aduaneiros (CLIAs).

¹⁴ Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.

5. AGENDA DE
REFORMA
INSTITUCIONAL
NO SETOR DE
TRANSPORTES

INICIATIVAS DE NATUREZA GERAL

Estrutura organizacional para formulação e execução da política de transportes

- Consolidar a estrutura organizacional em três segmentos:
 - (i) formulação de política e planejamento (CONIT e núcleo central do Ministério);
 - (ii) execução dos investimentos mantidos no âmbito público (DNIT); e
 - (iii) regulação dos serviços públicos e dos mercados atendidos pelas empresas privadas (ANTT e ANTAQ).
- rever a estrutura e o modo de operação do CONIT, com criação de uma estrutura de suporte que subsidie seu processo de decisão e com o estabelecimento de uma relação permanente com os gestores das políticas estaduais de transporte e com representantes dos usuários;
- estudar a permanência por mais alguns anos da Secretaria Especial de Portos, antes da reabsorção de suas funções pelo Ministério dos Transportes;
- reformular a estrutura e as atribuições do núcleo central do Ministério dos Transportes, estabelecidas pelo Decreto 4.721/03;
- rever a decisão de vincular todas as administrações hidroviárias do País à Companhia Docas do Maranhão - Codomar;
- rever o desenho do Sistema Nacional de Viação, que estabelece os limites da atuação do Ministério dos Transportes, tendo como base o Plano Nacional de Logística e Transporte.

Disponibilidade de recursos e execução orçamentária

- orientar e concentrar os recursos públicos em empreendimentos prioritários, tendo presente o Plano Nacional de Logística e Transporte (prioridades: remoção dos obstáculos aos acessos terrestres aos portos, investimentos em hidrovias e ferrovias);
- reformular o processo de elaboração da proposta orçamentária do Ministério dos Transportes, integrando-o no sistema de planejamento do setor e tendo presente as prioridades definidas a partir do PNLT;
- implementar processo de acompanhamento da execução físico-financeira do Orçamento para o conjunto das despesas do Ministério, não apenas as ligadas ao PAC;

- aprimorar o processo de análise das propostas dos Estados relativas à utilização de recursos da CIDE e implementar sistemática de avaliação dos relatórios relativos à execução orçamentário-financeira dos programas beneficiados;
- implementar mecanismos de monitoramento da execução físico-financeira das despesas e da observância de indicadores de qualidade das rodovias objeto de concessões administrativas e de convênios de delegação com os Estados.

Recursos humanos para a gestão pública do setor de transportes

- dar continuidade ao processo de recrutamento de técnicos por meio da realização de novos concursos públicos, tendo presente no entanto que o problema de pessoal do Ministério e de suas entidades vinculadas é menos de quantidade do que de qualidade; e
- rever as estruturas e salários das carreiras técnicas de modo a viabilizar a contratação de profissionais com a qualificação adequada e, sobretudo, a retenção em seus quadros dos funcionários qualificados contratados;
- observar requisitos de competência técnica e profissional no preenchimento dos cargos de direção e demais cargos comissionados do Ministério e das entidades vinculadas e nos cargos de direção das empresas públicas e sociedades de economia mista ainda existentes;
- estender, aos cargos comissionados de gerência média, a exigência de que sua ocupação seja reservada aos servidores dos respectivos quadros de pessoal e a requisitos de outros órgãos da Administração Pública.

INICIATIVAS ESPECÍFICAS AOS DIFERENTES MODOS DE TRANSPORTE

Transporte Rodoviário

As opções da política de transporte rodoviário

As decisões quanto à gestão da infraestrutura de transporte rodoviário devem obedecer às seguintes diretrizes:

- nos casos em que as características da rodovia viabilizem a cobrança de pedágio: opção pela concessão simples ou, quando necessário, pela PPP na forma de concessão patrocinada;

- nos casos em que o ônus deva recair inteiramente sobre o Poder Público: quando possível, opção pela delegação da administração da rodovia para a Unidade da Federação; caso a gestão permaneça com a União, opção pela outorga de PPP na forma de concessão administrativa à empresa privada.

Delegação aos Estados

- observar um cronograma de transferência gradativa de responsabilidades que leve em conta a capacidade de cada Estado interessado;
- examinar, em cada caso, a pertinência de associar a delegação a aporte pela União da totalidade ou de parte dos recursos requeridos para a restauração e/ou manutenção da rodovia delegada;
- condicionar (i) o repasse de recursos da União à comprovação de sua efetiva aplicação na rodovia delegada e (ii) sua continuidade à verificação de indicadores de qualidade da rodovia estabelecidos no ato de delegação;
- incentivar o uso de PPP na forma de concessão administrativa pelos Estados nas rodovias delegadas.

Opção por PPP na forma de concessão administrativa

- nos casos em que o ônus da construção, recuperação e manutenção da rodovia deva recair inteiramente sobre o Poder Público, generalizar e aperfeiçoar a experiência desenvolvida pelo Ministério dos Transportes com os Contratos de Reabilitação e Manutenção de Rodovias - CREMAs, cabendo, em particular, submeter os contratos ao marco legal formulado pela Lei 11.179/04, o que permitirá ampliar o prazo da concessão, e estabelecer indicadores de qualidade da rodovia, como critério de aferição da eficácia da atividade de manutenção desenvolvida pelo concessionário.

Transporte Ferroviário

Reformulação do marco regulatório vigente para orientar a expansão da malha ferroviária

- para viabilizar a realização dos investimentos requeridos por obras de expansão e melhoramentos de interesse público na malha já concedida: ampliar os prazos das concessões e reduzir os pagamentos realizados pelas atuais concessionárias a título de arrendamento da infraestrutura;

- para os projetos de expansão da malha ferroviária do País: desenvolver o novo modelo, em discussão no âmbito do governo, no qual o concessionário é responsável pela construção e manutenção da ferrovia e controle do tráfego de trens, cabendo a terceiros a prestação do serviço de transporte na linha férrea.

Reformulação do marco regulatório vigente para aumentar a eficiência no uso da malha ferroviária existente;

- aperfeiçoar a legislação sobre direito de passagem e tráfego mútuo.

Transporte aquaviário

Iniciativas para a adequação do modelo da Lei dos Portos ao marco regulatório do País

- explicitar, mediante alteração da Lei 10.233/2001, a competência da ANTAQ para licitar, celebrar atos de outorga e fiscalizar contratos de concessão e arrendamento relativos às atividades portuárias, retirando essa competência que atualmente está com as Cias. Docas;
- ratificar as atribuições conferidas aos Conselhos de Autoridade Portuária pela Lei 8.630/93, convalidando-as como competências regulatórias delegadas pela ANTAQ;
- enquadrar as contratações de obras e serviços de dragagem do Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária como PPPs na forma de concessões administrativas.

Iniciativas para a implementação plena do modelo de gestão da Lei 8.630/93

- modificação do Decreto 6.620/08 para eliminar as restrições criadas recentemente à realização de investimentos em novos terminais privativos de uso misto;
- licitação, pela ANTAQ, da concessão da administração do porto;
- equacionamento da situação das Companhias Docas;
- ampliação do programa de transferência de terminais portuários ao setor privado;
- equacionamento da questão do vencimento dos prazos de vigência dos contratos de arrendamento de área ou instalação portuária firmados antes da entrada em vigor da Lei 8.630.

Transporte marítimo

- flexibilizar as restrições impostas à incorporação de embarcações estrangeiras por empresas brasileiras de navegação;
- extinguir progressivamente os acordos bilaterais de navegação ainda existentes que impliquem divisão de mercado e restrições à concorrência.

Transporte intermodal

- introduzir na Lei 9.074/95 o regime de autorização para exploração dos recintos alfandegados de uso público, os chamados portos secos; e
- propiciar a utilização dos créditos do ICMS incidente sobre a atividade de transporte acumulados em unidades da Federação onde o Operador de Transporte Multimodal não tem receita.

Confederação Nacional da Indústria - CNI

Conselho Temático de Infraestrutura - COINFRA

José de Freitas Mascarenhas

Presidente

Diretoria Executiva - DIREX

José Augusto Coelho Fernandes

Diretor Executivo

Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti

Diretor de Operações

Heloísa Regina Guimarães de Menezes

Diretora de Relações Institucionais

Unidade de Competitividade Industrial - COMPI

Wagner Ferreira Cardoso

Gerente de Infraestrutura

Alexandre Barra Vieira

Revisão Técnica

Núcleo de Editoração CNI

Produção Editorial

Carla Regina Pereira Gadêlha

Editoração Eletrônica

SUPERINTENDÊNCIA DE SERVIÇOS COMPARTILHADOS - SSC

Área Compartilhada de Informação e Documentação - ACIND

Renata Lima

Normalização

Área Compartilhada de Apoio Administrativo - ACADM

Reprografia

Impressão e Acabamento

Eduardo Augusto Guimarães

Elaboração



Confederação Nacional da Indústria

ISBN 978-85-7957-051-3



9 788579 570513 >