

REFORMA INSTITUCIONAL DO SETOR DE TRANSPORTES

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI

PRESIDENTE

ARMANDO DE QUEIROZ MONTEIRO NETO

1º VICE-PRESIDENTE

PAULO ANTONIO SKAF

VICE-PRESIDENTES

ROBSON BRAGA DE ANDRADE
EDUARDO EUGENIO GOUVÊA VIEIRA
PAULO GILBERTO FERNANDES TIGRE
JOSÉ DE FREITAS MASCARENHAS
RODRIGO COSTA DA ROCHA LOURES
ALCANTARO CORREA
JOSÉ NASSER
JORGE PARENTE FROTA JÚNIOR
FRANCISCO DE ASSIS BENEVIDES GADELHA
FLAVIO JOSÉ CAVALCANTI DE AZEVEDO
ANTONIO JOSÉ DE MORAES SOUZA

1º SECRETÁRIO

PAULO AFONSO FERREIRA

2º SECRETÁRIO

JOSÉ CARLOS LYRA DE ANDRADE

1º TESOUREIRO

ALEXANDRE HERCULANO COELHO DE SOUZA FURLAN

2º TESOUREIRO

ALFREDO FERNANDES

DIRETORES

LUCAS IZOTON VIEIRA
FERNANDO DE SOUZA FLEXA RIBEIRO
JORGE LINS FREIRE
JORGE MACHADO MENDES
JORGE WICKS CÔRTE REAL
EDUARDO PRADO DE OLIVEIRA
EDUARDO MACHADO SILVA
JOÃO FRANCISCO SALOMÃO
ANTONIO ROCHA DA SILVA
JOSÉ CONRADO AZEVEDO SANTOS
EUZEBIO ANDRÉ GUARESCHI
RIVALDO FERNANDES NEVES
FRANCISCO RENAN ORONOZ PROENÇA
JOSÉ FERNANDO XAVIER FARACO
OLAVO MACHADO JÚNIOR
CARLOS ANTONIO DE BORGES GARCIA
MANUEL CESARIO FILHO

CONSELHO FISCAL

TITULARES

SERGIO ROGERIO DE CASTRO
JULIO AUGUSTO MIRANDA FILHO
JOÃO OLIVEIRA DE ALBUQUERQUE

SUPLENTES

CARLOS SALUSTIANO DE SOUSA COELHO
TELMALUCIA DE AZEVEDO GURGEL
CHARLES ALBERTO ELIAS



Confederação Nacional da Indústria

REFORMA INSTITUCIONAL DO SETOR DE TRANSPORTES

EXIGÊNCIA PARA UMA ECONOMIA DE ALTO CRESCIMENTO

**Brasília
2006**

© 2006. 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 de Infra-estrutura da Confederação Nacional da Indústria – CNI.

Elaboração: Eduardo Augusto Guimarães

CNI

Conselho Temático de Infra-estrutura

Unidade de Competitividade Industrial - COMPI

FICHA CATALOGRÁFICA

T956s

Guimarães, Eduardo Augusto.

Reforma institucional do setor de transportes: exigência para uma economia de alto crescimento / Eduardo Augusto Guimarães. –

Brasília: CNI, 2006.

52 p. : il.

1. Transporte 2. Economia I. Título

CDU 338.47

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	
RESUMO EXECUTIVO	9
1 INTRODUÇÃO	17
2 A CRISE DO SETOR DE TRANSPORTES	19
3 LINHAS DE AÇÃO DA REFORMA INSTITUCIONAL	23
3.1 COMPLEMENTAR A IMPLANTAÇÃO DA ESTRUTURA INSTITUCIONAL REQUERIDA PELO NOVO MODELO DE TRANSPORTE	23
3.2 MOBILIZAR RECURSOS FINANCEIROS E GERENCIAIS PRIVADOS PARA A RECUPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA E PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE	25
3.3 DESCENTRALIZAR AS AÇÕES NA ÁREA DE TRANSPORTE MEDIANTE DOAÇÕES E CONVÊNIOS DE DELEGAÇÃO ENTRE A UNIÃO E OS ESTADOS	27
4 REFORMA INSTITUCIONAL: QUESTÕES GERAIS	29
4.1 A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL PARA FORMULAÇÃO E EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE TRANSPORTES	29
4.2 DISPONIBILIDADE DE RECURSOS E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	32
4.3 RECURSOS HUMANOS PARA A GESTÃO PÚBLICA DO SETOR DE TRANSPORTES	33
5 REFORMA INSTITUCIONAL: AS ESPECIFICIDADES DOS DIFERENTES MODOS DE TRANSPORTE	37
5.1 TRANSPORTE RODOVIÁRIO	37
5.2 TRANSPORTE FERROVIÁRIO	41
5.3 TRANSPORTE AQUAVIÁRIO	42
6 CHECK-LIST DA AGENDA DE REFORMA INSTITUCIONAL NO SETOR DE TRANSPORTES	49

APRESENTAÇÃO

A situação dos transportes no Brasil é crítica. Mais do que em qualquer outro segmento da infra-estrutura, existe uma nítida percepção de que o País enfrenta uma crise sem precedentes no setor federal de transporte. Os principais problemas identificados são:

- Elevada e crescente deterioração da rede viária terrestre;
- Dificuldades no acesso aos portos - tanto pela via terrestre, quanto marítima;
- Modelo de gestão do Estado ineficiente, e não profissionalizado;
- Ausência de planejamento e de políticas de integração entre os modais;
- Marcos regulatórios defasados e inadequados à evolução recente do transporte mundial.

O resultado dessa situação é a baixa eficiência dos serviços prestados pela malha de transporte brasileira. Os custos de transporte no País, em vários importantes trechos logísticos, são bastante superiores à média praticada no mercado mundial. Esta situação compromete o esforço de adequação do setor produtivo aos padrões de competição e qualidade internacionais.

Além da necessidade de um maior aporte de recursos para o setor, uma arquitetura institucional adequada e uma nova ordenação administrativa e regulatória são imprescindíveis visando o aumento da eficiência da gestão pública. Os desafios a serem superados dificilmente terão resposta dentro do modelo atual de intervenção do Estado.

Esta proposta é um convite da CNI aos membros do Executivo, aos parlamentares, aos empresários e à sociedade a se dedicarem ao aperfeiçoamento institucional do setor de transportes. Sua elaboração é uma iniciativa do Conselho de Infra-estrutura da CNI, dando continuidade aos trabalhos do Mapa Estratégico da Indústria.

A CNI espera estar trazendo uma contribuição importante ao debate da matéria, com o objetivo de reduzir os custos e aumentar a velocidade e a segurança dos transportes no País.

Armando de Queiroz Monteiro Neto
Presidente da CNI

José de Freitas Mascarenhas
Presidente do Conselho de Infra-estrutura

RESUMO EXECUTIVO

REFORMA INSTITUCIONAL DO SETOR DE TRANSPORTES: exigência para uma economia de alto crescimento

1. OBJETIVO E LINHAS DE AÇÃO

OBJETIVO

· viabilizar a superação da crise do setor de transportes, com a retomada do investimento, aumento da eficiência na operação da infra-estrutura e mais qualidade na prestação dos serviços de transporte.

ANTECEDENTES

O declínio da capacidade de financiamento do Estado, ao longo dos anos oitenta, determinou o esgotamento do modelo de sistema de transporte estatal. A resposta a essa realidade consistiu na transição gradativa, nos anos noventa, para um novo modelo com maior participação do setor privado. Essa transição não foi, no entanto, antecedida ou, nem mesmo, acompanhada da construção de um novo marco legal e, sobretudo, institucional adequado ao modelo emergente.

Os principais fatores determinantes da crise atual do setor de transportes são:

- a contração do volume de recursos públicos destinados ao investimento e às despesas correntes do setor e
- a implantação tardia e incompleta de um marco institucional adequado ao novo modelo do sistema de transporte

LINHAS DE AÇÃO

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

- complementar a implantação da estrutura institucional e legal requerida pelo novo modelo de transporte;
- mobilizar recursos financeiros e gerenciais privados para a recuperação e manutenção da infra-estrutura e para a prestação de serviços de transporte;
- descentralizar as ações na área de transporte não apenas por meio de concessões a empresas privadas mas também mediante doações e convênios de delegação a entidades públicas sub-nacionais .

2. 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 a 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.

2.1. Estrutura organizacional para formulação e execução da política de transportes

A estrutura organizacional deve compreender três segmentos, articulados entre si, responsáveis pela:

- formulação de política e planejamento estratégico e operacional relativo ao sistema de transporte — segmento constituído pelo 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 DNIT; e
- regulação dos serviços públicos e dos mercados atendidos pelas empresas privadas — segmento constituído pela ANTT e ANTAQ.

A atual estrutura organizacional do Ministério dos Transportes não incorpora plenamente esse desenho. É necessário, portanto, proceder os ajustes indicados abaixo para estabelecer a estrutura proposta.

INICIATIVAS RELATIVAS À REVISÃO DA ESTRUTURA E DO MODO DE OPERAÇÃO DO CONIT

- estabelecer uma estrutura de suporte para o CONIT que subsidie seu processo de decisão, compreendendo:
 - uma Comissão Técnica, de nível infra-ministerial, sem poder deliberativo, que examine previamente a pauta do CONIT, constituída por representantes dos Ministérios que integram o CONIT, bem como pelos Secretários e Diretores-Gerais do Ministério dos Transportes;
 - uma Secretaria Técnica, que subsidie a atuação do CONIT e de sua Comissão Técnica, constituída no âmbito da Secretaria de Política Nacional de Transportes;
 - uma Comissão de Articulação com o Fórum de Secretários Estaduais de Transportes, sem caráter deliberativo, voltada para a coordenação de políticas nos diversos níveis da Federação, constituída pelos Secretários e Diretores-Gerais do Ministério dos Transportes e por Secretários Estaduais de Transportes;
- transferir ao CONIT as atribuições relativas à desestatização de serviços públicos, na área de transporte, conferidas ao Conselho Nacional de Desestatização pela Lei 9.491/97.

INICIATIVAS RELATIVAS À REESTRUTURAÇÃO DO NÚCLEO CENTRAL DO MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES

- redefinir as atribuições e competências dos órgãos específicos do Ministério, caracterizando:
 - a Secretaria de Política Nacional de Transportes, como responsável pela formulação da política e pelo planejamento, bem como pela função de Secretaria Técnica do CONIT;
 - a Secretaria de Gestão dos Programas de Transportes, como responsável pela supervisão, coordenação e avaliação das ações do Ministério, bem como pela formulação e supervisão dos convênios de delegação firmados com outros entes da Federação;
- reformular o desdobramento desse primeiro nível hierárquico em Departamentos, definido pelo Decreto 4.721/03.

INICIATIVAS RELATIVAS ÀS EMPRESAS VINCULADAS AO MINISTÉRIO

- agilizar e concluir o processo de desestatização da Companhia de Navegação do São Francisco S.A. – FRANAVE, bem como o processo de liquidação da Rede Ferroviária Federal e do GEIPOT;
- equacionar a situação das companhias Docas, tendo em vista a reformulação da gestão portuária.

2.2. Disponibilidade de recursos e execução orçamentária

Não é de se esperar que modificações da política macroeconômica venham propiciar aumento relevante no montante de recursos orçamentários destinados ao setor de transportes nos próximos anos. Nesse contexto, é necessário:

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

INICIATIVAS PARA A REFORMULAÇÃO DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- reformular o processo de elaboração da proposta orçamentária do Ministério dos Transportes, integrando-o ao sistema de planejamento do setor;
- aprimorar o processo de análise das propostas de programa de trabalho encaminhadas pelos Estados com vistas a utilização de recursos da CIDE;
- implementar, no âmbito do Ministério dos Transportes, processo de acompanhamento da execução físico-financeira do Orçamento, estendendo ao conjunto das despesas do Ministério a sistemática de acompanhamento que vem sendo adotada para os PPIs pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- desenvolver e implementar mecanismos de monitoramento da execução físico-financeira das despesas e de verificação de indicadores de qualidade das rodovias objeto de concessões administrativas e de convênios de delegação com os Estados;
- desenvolver e implementar sistemática de avaliação dos relatórios dos Estados relativos aos programas beneficiados com recursos da CIDE.

PRIORIDADES NA ALOCAÇÃO DE RECURSOS

- aumentar, nos próximos anos, a parcela de recursos destinada à restauração e manutenção de rodovias, restringindo os investimentos em expansão da malha rodoviária a empreendimentos altamente prioritários;
- desenvolver gestões para evitar a incorporação ao Orçamento da União de emendas que proponham a realização de investimentos de baixa prioridade, que promovam a dispersão de recursos ou constituam dotações insuficientes para os empreendimentos propostos.

2.3. 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 de novos concursos públicos, tendo presente no entanto que o problema é menos de quantidade do que de qualidade;
- rever as estruturas e salários das carreiras das agências e do DNIT, de modo a viabilizar a contratação e a retenção de profissionais qualificados;
- equacionar as dificuldades constatadas no preenchimento das funções de nível superior dos órgãos centrais do Ministério.

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, observando ainda, no caso dos diretores das Agências, o de independência, de modo a evitar a submissão da Agência a interesses políticos ou sua captura por interesses privados;
- estender, aos cargos comissionados de gerência média, a exigência de que sua ocupação seja reservada aos empregados dos respectivos quadros de pessoal e a requisitados de outros órgãos da Administração Pública.

3. INICIATIVAS ESPECÍFICAS AOS DIFERENTES MODOS DE TRANSPORTE

3.1. Transporte Rodoviário

A atuação do Poder Público na gestão da infra-estrutura de transporte rodoviário envolve, em relação a cada um dos seus segmentos, um conjunto de decisões relativas à opção entre a responsabilidade da União pela construção, manutenção, e exploração da infra-estrutura *versus* sua doação ou delegação a entidades sub-nacionais, bem como à forma de atuação.

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, tendo em vista o princípio, estabelecido em lei, de “assegurar, sempre que possível, que os usuários paguem pelos custos dos serviços”
- nos casos em que o ônus deve recair inteiramente sobre o Poder Público: opção pela delegação da administração da rodovia a Unidades da Federação;
- nos casos em que essa delegação não é possível ou recomendável: opção pela outorga de concessão administrativa à empresa privada, generalizando e aperfeiçoando a experiência desenvolvida pelo Ministério dos Transportes com os CREMAs, focalizando-a agora como uma PPP.

INICIATIVAS RELATIVAS À DELEGAÇÃO AOS ESTADOS

- 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 o repasse de recursos da União à comprovação de sua efetiva aplicação na rodovia delegada, segundo cronograma previamente acordado;
- condicionar a continuidade desses repasses ao longo do tempo à verificação de indicadores de qualidade das rodovias estabelecidos no ato de delegação;
- observar, na delegação aos Estados, um cronograma de transferência gradativa de responsabilidades que leve em conta a capacidade de cada Estado para assumir tal responsabilidade e, em particular, a competência técnica do seu Departamento de Estradas de Rodagem;
- incentivar o uso da concessão administrativa pelos Estados nas rodovias delegadas;
- 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.

INICIATIVAS RELATIVAS ÀS COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES NA FORMULAÇÃO E EXECUÇÃO DA POLÍTICA

- ter presente e tornar explícito na legislação infra-legal que regulamenta a Lei 10.233 que:
 - a responsabilidade pelas decisões mencionadas acima cabe, basicamente, ao CONIT e ao Ministro dos Transportes, bem como, 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 licitação, outorga e fiscalização dos contratos de concessão e o estabelecimento e a fiscalização dos convênios — compete à ANTT (no caso das concessões comuns e patrocinadas), ao DNIT (no caso da concessão administrativa e da fiscalização de convênios de delegação) e à Secretaria de Gestão dos Programas de Transportes (no caso dos convênios de delegação);
- aprovar projeto do Executivo em tramitação no Congresso Nacional que reformula o desenho do Sistema Nacional de Viação, que estabelece os limites da atuação do Ministério dos Transportes (o atual desenho data de 1973).

3.2. Transporte Ferroviário

O modelo de exploração do transporte ferroviário implementado ao longo dos anos noventa atribui ao setor privado a prestação dos serviços de transporte de cargas e também a manutenção e administração da infra-estrutura arrendada. Essa privatização da atividade de transporte ferroviário explica, em boa medida, porque o quadro de crise constatado nos outros modais não se manifestou em relação a essa modalidade.

Embora, não se identifique, em relação ao transporte ferroviário, necessidade de mudança mais significativa no aparato institucional vigente, recomenda-se :

- aperfeiçoar os mecanismos regulatórios existentes e fortalecer os quadros técnicos da agência reguladora;
- inverter, em futuros contratos de concessão, o privilégio que os atuais contratos conferem ao tráfego mútuo *vis-à-vis* o direito de passagem, na interconexão de redes de distintos concessionários; e
- adquirir, no tocante à ampliação da malha ferroviária, maior proficiência no processo de definição e implementação das alternativas de mobilização de recursos privados oferecidas pela legislação vigente.

3.3. Transporte aquaviário

A Lei 8.630/93 prevê a participação do setor privado (i) como concessionário responsável pela Administração do Porto organizado, (ii) como operador portuário no porto organizado e (iii) 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.

O modelo de exploração e gestão das atividades portuárias efetivamente implementado a partir da metade da década de noventa, com base na Lei 8.630, apresenta problemas institucionais significativos, decorrentes:

- de aspectos do próprio marco legal que regulamenta hoje a atividade portuária; e
- da implementação incompleta do modelo definido naquela Lei.

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 ao marco regulatório vigente no país; e
- avançar na transição para esse modelo, notadamente no que diz respeito à exploração e operação da atividade portuária no âmbito do porto organizado.

INICIATIVAS RELATIVAS À 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 em área de porto organizado;
 - concessão para prestação de serviço de administração do porto organizado (eventualmente sob a forma de concessão patrocinada);

- concessão para prestação de serviço de dragagem no porto organizado (eventualmente como concessão patrocinada, na qual a tarifa paga pelo usuário remunera a dragagem de manutenção, cabendo à União o ônus de dragagens associadas a grandes obras, determinadas pelo Poder Público;
- arrendamento e autorização para a exploração de terminais de uso privado 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 (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;
- eliminar, dos atos infra-legais emitidos pela ANTAQ, dispositivos que contrariam a legislação vigente, como a determinação de que “as áreas e instalações arrendadas na área do porto organizado serão sempre de uso público”, bem como ajustar esses atos às alterações introduzidas na Lei 10.233.

INICIATIVAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO PLENA DO MODELO DE GESTÃO DA LEI 8.630

- licitação, pela ANTAQ, da concessão da administração do porto e da concessão da prestação de serviços de dragagem;
- equacionamento da situação das companhias Docas, cuja função desaparece com a implementação integral do novo modelo;
- ampliação do programa de transferência de terminais portuários ao setor privado.

INICIATIVAS RELATIVAS AO TRANSPORTE MARÍTIMO

- revogar as restrições ao afretamento de embarcação estrangeira estabelecidas pela Lei 9.432/97, bem como por legislação infra-legal e atos normativos da ANTAQ;
- modificar a Lei 10.233, dispensando de prévia autorização da ANTAQ o funcionamento das empresas de navegação dedicadas ao transporte de carga e subordinando o exercício dessa atividade apenas à inscrição do transportador em um Registro Nacional de Transportadores Marítimos de Carga.
- extinguir progressivamente os acordos bilaterais de navegação ainda existentes que impliquem divisão de mercado e restrições à concorrência na navegação de longo curso.

1 INTRODUÇÃO

A crise do setor de transporte é evidente e seus efeitos disseminados: afeta a eficiência da economia, o desempenho das empresas, o bem-estar da população. A crise tem sido associada à significativa redução dos recursos públicos aplicados no setor. A associação é correta. Contudo, esse é um dado de realidade que, de resto, se manifesta igualmente, embora com intensidade variável, em relação a outros gastos do Governo. Não é de se esperar mudanças significativas na política macroeconômica que venha propiciar aumento relevante no montante de recursos orçamentários destinados ao setor nos próximos anos. Cabe extrair daí as conclusões pertinentes e identificar as respostas adequadas a essa realidade.

A crise do setor explicita, de fato, o esgotamento do modelo de sistema de transporte estatal e centralizado que prevaleceu nas últimas décadas, impondo a busca de alternativa. Ela existe, já foi identificada e vem sendo implementada no país e no resto do mundo. Trata-se de reduzir a presença do Estado e conferir maior participação ao setor privado na construção e manutenção da infra-estrutura e na prestação dos serviços de transporte.

1. A transferência ao setor privado dessas atividades não dispensa o setor público de um envolvimento próximo e permanente — notadamente porque essas atividades constituem serviços públicos cuja prestação cabe ao Poder Público por preceito constitucional. As funções do Poder Público no novo modelo do sistema de transporte são, no entanto, distintas das requeridas no modelo anterior e, muitas vezes, mais complexas. A consolidação do novo modelo exige, portanto, a formulação do arcabouço jurídico correspondente e a reestruturação do aparato governamental de modo a configurar o marco institucional adequado.

A amplitude da crise do setor de transporte reflete o fato de a transição para o novo modelo permanecer inconclusa, seja porque ainda não se concretizou plenamente a transferência de atividades para o setor privado, seja porque também não se implementou integralmente o novo marco legal e institucional adequado ao modelo emergente.

O enfrentamento da crise do setor de transporte tem assim um requisito ineludível: **avançar na transição para o novo modelo de sistema de transporte**, o que supõe:

- transferir ao setor privado as responsabilidades e atividades que lhe são atribuídas mas permanecem ainda retidas por entes públicos, de modo a:
 - alcançar maior eficiência na operação da infra-estrutura e mais qualidade na prestação dos serviços de transporte e
 - permitir a concentração dos recursos orçamentários nas atividades que permanecerão na esfera pública e
- proceder a reestruturação institucional requerida para a consolidação desse novo modelo, de modo a:
 - aumentar a qualidade e a eficiência da gestão da política setorial e da execução das atividades alocadas ao setor público,
 - explorar plenamente as possibilidades de mobilização de recursos privados e
 - consolidar um quadro regulatório propício ao investimento.

A reestruturação institucional proposta neste documento persegue esses objetivos.

2 A CRISE DO SETOR DE TRANSPORTES

O ESGOTAMENTO DO MODELO DE SISTEMA DE TRANSPORTE ESTATAL

1. O sistema de transporte do país no início dos anos noventa se caracterizava pela forte presença e atuação do setor público que respondia por toda a infra-estrutura de transporte (rodovias, ferrovias, portos e aeroportos) e tinha participação na prestação do serviço de transporte (ferrovias, docas e Lloyd Brasileiro). Esse modelo dava então sinais de esgotamento, decorrente do declínio da capacidade de investimento do setor público que se refletia 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

2. A década de noventa assiste a 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 infra-estrutura e na prestação desse serviço.

3. A adoção de um novo modelo, que reflete uma tendência internacional de redução do papel do Estado na economia, tem dupla motivação:

- mobilizar recursos financeiros do setor privado para o financiamento de investimentos de infra-estrutura, em um momento em que o país se defronta com a necessidade de promover ajuste fiscal e de exercer controle mais rigoroso dos gastos públicos, 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 infra-estrutura, reduzir custos e melhorar a qualidade dos serviços prestados.

4. A implantação desse novo modelo se traduziu, ao longo dos anos noventa, na redução gradativa da presença do Estado e na abertura e transferência de atividades para a iniciativa privada, compreendendo: a extinção da Portobrás em 1990; a aprovação da Lei dos Portos em 1993; a licitação de concessões rodoviárias entre 1994 e 1998; a liquidação do Lloyd Brasileiro em 1997; a privatização da RFFSA e da FEPASA e das concessões da CVRD em 1997 e 1998.

A DEFASAGEM NA FORMULAÇÃO DO MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DO NOVO MODELO

5. Essa 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 legal e, sobretudo, institucional adequado ao modelo emergente.

6. Do ponto de vista do marco legal, a defasagem entre a evolução em curso e a emissão do seu arcabouço jurídico foi menos acentuada uma vez que, além dos documentos que davam respaldo legal às mudanças, alguns textos legislativos formularam os elementos iniciais desse arcabouço jurídico — em particular, a Lei 8.630/93, dos Portos, e a Lei 8.987/95, das Concessões.

7. Mesmo assim, o modelo de gestão do sistema portuário, formulado em 1993 pela Lei 8.630, se ressentiu desse texto legal anteceder a legislação que, posteriormente, estabeleceu o novo arcabouço legal do regime de concessão (Lei 8.987), do novo modelo do sistema de transporte e das agências reguladoras (Lei 10.233/01). Essa legislação subsequente procurou, é verdade, incorporar o modelo de gestão portuária previsto pela Lei 8.630, sem contudo levar em conta todas as peculiaridades dessa Lei, nem corrigir inteiramente seus aspectos que divergiam do novo marco regulatório.

8. No tocante ao aparato institucional, o processo de transição para um 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.

9. De fato, apesar da nova lei dos portos datar de 1993, das concessões de rodovias ocorrerem entre 1994 e 1998 e da RFFSA e da FEPASA terem sido privatizadas em 1997 e 1998:

- a nova estrutura institucional foi delineada, pela Lei 10.233, apenas em junho de 2001 com a criação da ANTT, ANTAQ e DNIT, cuja constituição efetiva tem lugar apenas em 2002, último ano de mandato presidencial;
- ainda assim, a reformulação da estrutura organizacional do Ministério dos Transportes só vai ocorrer dois anos depois — a definição das competências e atribuições do Ministério e algumas disposições sobre a sua estrutura incorporadas no texto da Lei 10.233 aprovado pelo Congresso, que o adequavam ao novo modelo, foram objeto de veto presidencial e só foram formulados em novo documento legal em junho de 2003 (Decreto 4.721/03).¹

10. Essa demora em reformular a estrutura organizacional do Ministério dos Transportes e em formatar seu núcleo central afetou, em particular, sua capacidade de planejamento e de formulação de política — funções que, na estrutura organizacional anterior, cabiam, em boa medida, ao GEIPOT, extinto pela Lei 10.233/01, e que, no formato institucional implícito a essa Lei, deveriam se localizar nos órgãos específicos singulares do Ministério, cuja reestruturação e adequação ao novo modelo se retardou.

DISTORÇÕES NA IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO MODELO

11. A nova estrutura do núcleo central do Ministério, definida pelo Decreto 4.721/03, embora formulada em documento infra-legal, reverteu em diversos pontos a divisão de atribuições e responsabilidades que caracterizava a arquitetura organizacional associada ao novo modelo de transporte, que havia sido delineada pela Lei 10.233. A superposição de atribuições decorrente dessa orientação 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.

12. A demora em implementar uma nova estrutura organizacional no Ministério dos Transportes teve efeitos igualmente graves sobre sua dotação de pessoal e sobre o desempenho de seus quadros técnicos. De fato, essa evolução acarretou, de um lado, desmobilização dos quadros dos órgãos extintos e desmotivação dos funcionários de entidades em via de extinção e, de outro, lentidão no processo de suprimento de qua-

¹ Essa reformulação foi vetada com a justificativa de que a matéria era tratada em outro texto legal que dispunha sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.

dros para os novos órgãos (em particular para o DNIT, cuja primeira leva de técnicos contratados só agora está tomando posse) e dificuldades na constituição de um corpo técnico adequado às novas funções do núcleo central do Ministério.

13. A inobservância das disposições legais 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.

O REDUZIDO VOLUME DE RECURSOS PÚBLICOS DESPENDIDOS NO SETOR DE TRANSPORTES

14. Paralelamente à transição de modelo, o agravamento dos problemas fiscais da União e dos Estados ao longo dos anos noventa 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 transportes.

15. Associado à essa carência de recursos para investimento e mesmo manutenção da infra-estrutura 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.

16. Nesse contexto, a deterioração da infra-estrutura de transporte vai ser mais forte nos segmentos nos quais o novo modelo reserva um papel maior para o setor público.

3 LINHAS DE AÇÃO DA REFORMA INSTITUCIONAL

1. O quadro delineado na seção anterior indica que a crise do setor de transportes e a deterioração da infra-estrutura viária do país decorrem, simultaneamente:

- da contração do volume de recursos públicos destinados ao investimento e às despesas correntes do setor e
- da implantação tardia e incompleta de um novo marco institucional adequado ao novo modelo do sistema de transporte.

2. O enfrentamento da crise do setor de transporte requer reestruturação institucional que permita avançar no processo de transição para o novo modelo de sistema de transporte e expandir o volume de recursos alocados à construção, recuperação e manutenção da infra-estrutura do setor:

- promovendo a complementação da 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;
- explorando plenamente as possibilidades de mobilizar recursos financeiros e gerenciais privados para a recuperação e manutenção da infra-estrutura e para a prestação de serviços de transporte; e
- implementando sempre que possível, a descentralização das 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 .

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

3. O novo modelo do sistema de transporte implementado ao longo dos anos noventa supõe a coexistência dos setores público e privado,

- prevendo a divisão de responsabilidade entre eles na construção e manutenção da infra-estrutura e
- reservando ao setor privado o deslocamento de cargas e passageiros e a prestação de serviços de transporte.

4. A transferência ao setor privado da responsabilidade por um serviço público não dispensa, no entanto, o setor público de um envolvimento próximo e permanente em tal atividade.

AS FUNÇÕES DO PODER PÚBLICO NO NOVO MODELO DO SISTEMA DE TRANSPORTE

5. Nesse sentido, o aparato institucional do novo modelo de transporte deve fornecer o arcabouço legal e organizacional para ação do Poder Público na dupla de função de:

- executar, direta ou indiretamente, as atividades associadas à infra-estrutura de transporte que lhe são afetas e

- regular e fiscalizar as atividades dos agentes privados nos mercados que compõem sua esfera de ação.

6. Por conseguinte, a estrutura organizacional que abriga a atuação do Poder Público no setor de transporte compreende dois segmentos complementares:

- 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.

7. A atuação dessas entidades, de natureza basicamente executiva, deve ser definida e conduzida a partir de diretrizes de política que, antes de mais nada, formulem uma visão abrangente do sistema de transporte do país e delimitem os espaços do setor público e do setor privado nesse sistema, mas que também estabeleçam as orientações a serem observadas pelos órgãos executores nas suas áreas específicas de atuação.

O DESENHO INSTITUCIONAL DA LEI 10.233/01: TRUNCADO NA SANÇÃO PRESIDENCIAL, DISTORCIDO NA IMPLEMENTAÇÃO

8. A Lei 10.233 delinea esse aparato institucional ao atribuir:

- a função de regulação dos serviços públicos e dos mercados atendidos pelas empresas privadas à ANTT e à ANTAQ,
- a responsabilidade pela execução das atividades mantidas no âmbito público ao DNIT e
- a definição das diretrizes de política ao Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte - CONIT.

9. Esse desenho era complementado, no texto da Lei 10.233 aprovado pelo Congresso, mas objeto de veto presidencial, pela atribuição ao Ministério dos Transportes da responsabilidade de formular, coordenar e supervisionar as políticas nacionais dos transportes, de fixar diretrizes para a atuação do DNIT e de orientar a atuação das agências reguladoras.² Face o veto presidencial, que teve como justificativa já ser a matéria tratada em outro texto legal que dispunha sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, permaneceu em vigor a prévia definição de atribuições do Ministério, extremamente vaga.³

10. Os artigos vetados continham ainda a previsão de que a reorganização da estrutura administrativa do Ministério deveria incluir a criação de uma secretaria de planejamento de transportes, incorporando as atribuições da GEIPOT, que prestaria, cumulativamente, assessoramento técnico ao CONIT.

² O texto aprovado pelo Congresso estabelecia como atribuições do Ministério (i) formular, coordenar e supervisionar as políticas nacionais dos transportes; (ii) deliberar sobre os segmentos da infra-estrutura e das estruturas operacionais do Sistema Federal de Viação, a serem administrados diretamente por entidades públicas federais, por delegação aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e mediante outorga de autorização, concessão ou permissão; (iii) fixar as diretrizes para a atuação do DNIT, ao promover o planejamento estratégico dos meios de transporte, estabelecendo as diretrizes para sua implementação e definindo as prioridades dos programas e dos investimentos; e (iv) orientar a atuação das agências reguladoras, ao aprovar o plano geral de outorgas para exploração da infra-estrutura e prestação de serviços de transporte sob sua jurisdição e estabelecer diretrizes sobre a política tarifária a ser exercida nessas outorgas.

³ De fato, o texto legal vigente indicava apenas que constituem área de competência do Ministério dos Transportes (literalmente) “a) política nacional de transportes ferroviário, rodoviário e aquaviário; b) marinha mercante, portos”

11. Como se assinalou, a estrutura do núcleo central do Ministério, que veio a ser definida dois anos depois da sanção da Lei 10.233, não incorporou plenamente o desenho original, revertendo mesmo, em alguns casos, a divisão de atribuições e responsabilidades que caracterizava a arquitetura organizacional ali delineada.

RESTABELECE O DESENHO ORIGINAL DA LEI 10.233

12. De todo modo, a estrutura organizacional de gerenciamento do novo modelo do sistema de transporte está desenhada no texto da Lei 10.233 aprovado pelo Congresso e compreende três segmentos, articulados entre si, responsáveis por:

- formulação da política e planejamento estratégico e operacional relativo ao sistema de transporte, constituído pelo CONIT e pelo núcleo central do Ministério dos Transportes, em particular pelos seus órgãos específicos;
- execução das atividades mantidas no âmbito público, constituído pelo DNIT; e
- regulação dos serviços públicos e dos mercados atendidos pelas empresas privadas, constituído pela ANTT e ANTAQ.

13. Trata-se, portanto, de complementar a implantação dessa estrutura organizacional e de assegurar condições institucionais para que possa exercer com eficiência e eficácia suas funções.

3.2 Mobilizar recursos financeiros e gerenciais privados para a recuperação e manutenção da infra-estrutura e para a prestação de serviços de transporte

14. 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 infra-estrutura 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 infra-estrutura.

A VIABILIDADE ECONÔMICA: UMA RESTRIÇÃO À PARTICIPAÇÃO PRIVADA

15. A viabilidade dessa participação do setor privado está, evidentemente, condicionada à rentabilidade do empreendimento, o que depende, por sua vez, dos custos incorridos e da receita gerada. No tocante à receita, a relação inversa entre tarifa praticada e nível de demanda pode constituir um obstáculo importante à viabilização da concessão, em particular em regiões de mais baixo nível de renda. Nesse contexto, o subsídio ao usuário aparece como mecanismo para tornar rentável o empreendimento e, assim, viabilizar a concessão.

16. A transição para o novo modelo do sistema de transporte foi feita, a partir de 1995, sob a disciplina da Lei 8.987/95 que dispõe sobre o regime de concessão e permissão dos serviços públicos. As disposições desse documento legal limitam, no entanto, a possibilidade de transferência de atividades de prestação de serviços para empresas privadas. De fato, ao estabelecer que o concessionário deve prestar o serviço “por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado”, a Lei 8.987 não prevê o subsídio ao usuário por meio de transferência de recursos do setor público para o concessionário.

17. A norma legal não exclui, é verdade, a possibilidade de subsídio. Assim, no caso em que a concessão envolve investimento já realizado pelo Estado, se a concessão não impuser pagamento pela outorga ou se esse for inferior ao investimento realizado, fica caracterizado um subsídio implícito que pode contribuir para assegurar a rentabilidade requerida pelo investidor privado para assumir o empreendimento. Contudo, a disponibilização do subsídio ao usuário pressupõe, nesse caso, a realização prévia de investimento pelo Estado — não contribuindo, portanto, para aliviar a pressão sobre os gastos públicos.

AS POSSIBILIDADES ABERTAS PELAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

18. Legislação mais recente — a Lei nº 11.079/04, que institui e regulamenta as parcerias público-privadas — permite superar esse impasse e, assim, ampliar a gama de projetos que podem ser assumidos pelo setor privado.

19. A nova Lei institui, ao lado da concessão comum (precedida ou não da execução de obra pública) prevista pela Lei 8.987, duas novas modalidades de contrato administrativo: (i) a concessão patrocinada que envolve, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado e (ii) a concessão administrativa, que corresponde à contrato de prestação de serviços de que a administração pública é a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

20. A concessão patrocinada amplia a possibilidade de transferir ao setor privado a prestação de serviços públicos ao prever, nos casos em que a tarifa exequível é insuficiente para garantir a viabilidade econômica do empreendimento, a disponibilização de subsídio ao usuário e a mobilização de outros mecanismos destinados a induzir um aumento da rentabilidade do serviço concedido.

21. Quanto à concessão administrativa — que representa uma ampliação das possibilidades previstas pela Lei nº 8.666 — permite a transferência ao setor privado da responsabilidade pelo financiamento e execução de investimento que, no marco legal pré-existente, devia ser necessariamente financiado pela administração pública (quanto aos serviços associados a esses investimentos, a legislação anterior já possibilitava sua prestação por empresas privadas).

AS ALTERNATIVAS PARA A PARTICIPAÇÃO PRIVADA

22. No novo quadro propiciado pela Lei das PPPs, a política de compartilhamento da construção e manutenção da infra-estrutura de transporte entre o setor público e o setor privado deve ser implementada considerando três alternativas:

- concessão comum, prevista na Lei 8.987, envolvendo a cobrança de tarifa e, eventualmente, pagamento pela outorga, nos casos em que a receita esperada assegura a rentabilidade do empreendimento;
- concessão patrocinada, envolvendo cobrança de tarifa e contraprestação pecuniária do Poder Público, quando a receita esperada é 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 recomendam a cobrança de tarifa.

3.3 Descentralizar as ações na área de transporte mediante doações e convênios de delegação entre os Estados

23. 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 infra-estrutura 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.

24. Tal autorização foi complementada pela Lei 10.233 e pela Lei 10.636 que estabelecem que a administração da infra-estrutura 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.

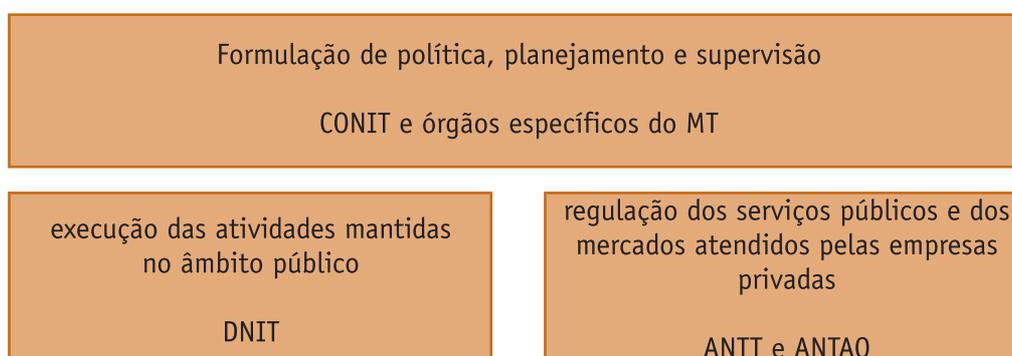
4 REFORMA INSTITUCIONAL: QUESTÕES GERAIS

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

A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL ADEQUADA: SEUS TRÊS SEGMENTOS

1. A estrutura organizacional para formulação e execução da política do novo modelo do sistema de transporte implantado ao longo dos anos noventa deve compreender três segmentos, articulados entre si, responsáveis por:

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



AS DIRETRIZES DA REFORMA ESTRUTURAL

2. 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.

3. 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;
- reformulação da estrutura e das atribuições do núcleo central do Ministério dos Transportes, particularmente dos seus órgãos específicos, estabelecidas pelo Decreto 4.721/03;

- adoção das iniciativas, relativas às empresas públicas e sociedades de economia mista vinculadas ao Ministério, requeridas para a conclusão do processo de implementação do novo modelo do sistema de transporte.

DUAS AGÊNCIAS REGULADORAS ?

4. Antes de avançar no detalhamento dessas diretrizes, cabe focalizar aqui outra característica da estrutura organizacional definida pela Lei 10.233 — a estruturação da regulação dos transportes terrestres e dos transportes aquaviários em duas agências distintas (vale lembrar que o transporte aéreo se insere na esfera de atuação de outro ministério).

5. Essa divisão de esferas de regulação não tem acarretado problemas de maior significado para a atuação das duas agências. Na verdade, as deficiências observadas na atuação da ANTT e da ANTAQ decorrem antes de problemas 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 intermodal — atualmente, competência da ANTT.

6. Parece prematuro, no entanto, promover a fusão das duas Agências, sobretudo porque as dificuldades inerentes a qualquer processo de integração de duas 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. Esse problema será certamente agravado, no futuro próximo, pela dimensão das tarefas que se impõem à ANTAQ para levar a cabo a implementação plena do modelo de gestão portuária definido pela Lei dos Portos.

7. Por conseguinte, é prudente adiar, por alguns anos, a recomendada unificação da ANTT e da ANTAQ, postergando-a para o momento em que o enquadramento do sistema portuário brasileiro no modelo definido pela Lei 8.630 esteja concluído e consolidado. 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 CONIT: UMA NOVA ESTRUTURA E UM NOVO MODO DE OPERAÇÃO

8. A composição do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte – CONIT – 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 se reúna ordinariamente com periodicidade previamente definida e que 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.

9. Nesse sentido, cabe constituir uma Comissão Técnica, de nível infra-ministerial, sem poder deliberativo, que examine previamente a pauta do CONIT, tendo em vista incorporar contribuições técnicas dos diversos Ministérios que compõem o Conselho e construir consensos fundamentados em torno das questões a serem submetidas aos Ministros. Tal Comissão deve ser constituída por representantes dos Ministérios que integram o CONIT, preferencialmente por dirigentes dos órgãos cujas atribuições estejam próximas do temário da política de transporte, bem como dos Secretários do Ministério dos Transportes e dos Diretores-Gerais do DNIT, da ANTT e da ANTAQ.

10. Por outro lado, a atuação do CONIT e de sua Comissão Técnica deve se apoiar em trabalho desenvolvido por um corpo técnico com dedicação permanente às questões que lhe estão afetas. Essa função de Secretaria Técnica do CONIT deve ser preenchida pela Secretaria de Política Nacional de Transportes.

11. A necessidade de articular a política de transporte do Governo Federal com aquelas conduzidas pelos Governos Estaduais — e, em particular, com 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 Fórum de Secretários Estaduais de Transporte.

12. Essa relação deve ser institucionalizada a partir da constituição, em caráter permanente, de uma Comissão de Articulação com o Fórum de Secretários, composta pelos Secretários do Ministério dos Transportes e pelos Diretores-Gerais do DNIT e das agências reguladoras, bem como por Secretários Estaduais de Transportes indicados pelo Fórum. Essa Comissão, sem caráter deliberativo, 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 infra-estrutura federal de transporte.

13. 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 9.491/97.⁴

A ESTRUTURA DO NÚCLEO CENTRAL DO MINISTÉRIO

14. O núcleo central do Ministério dos Transportes pode ser estruturado em duas das três Secretarias atuais (existência de uma terceira Secretaria merece ser reexaminada). É imprescindível, no entanto, que se redefinam suas atribuições, tendo em vista adequá-las à segmentação de competências entre os órgãos específicos e as entidades vinculadas.

15. Assim, essa redefinição deve caracterizar:

- a Secretaria de Política Nacional de Transportes, como responsável pela formulação da política e pelo planejamento relativo ao setor de transporte, bem como pela função de Secretaria Técnica do CONIT, que deve ser exercida por uma unidade específica da Secretaria em regime de dedicação exclusiva; e
- a Secretaria de Gestão dos Programas de Transportes, como responsável pela supervisão, coordenação e avaliação das ações conduzidas no âmbito do Ministério, com ênfase no acompanhamento do desempenho físico-financeiro e qualitativo dos programas, projetos e ações de transportes, bem como pela formulação e supervisão da execução dos convênios de delegação firmados com outros entes da Federação.

16. O desdobramento desse primeiro nível hierárquico em Departamentos, definido pelo Decreto 4.721, deve ser reformulado, com provável extinção de Departamentos e extensa

⁴ 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, constituindo a concessão, permissão ou autorização de serviços públicos modalidades de desestatização; 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”.

revisão de suas atribuições, de modo a ajustá-las às competências das respectivas Secretarias apontadas acima, evitando repetir a superposição de atribuições delineada naquele Decreto e os decorrentes conflitos, potenciais e efetivos, suscitados entre as diversas unidades que compõem o Ministério.

O FUTURO DAS EMPRESAS VINCULADAS AO MINISTÉRIO

17. No tocante às empresas públicas e sociedades de economia mista que integram o Ministério dos Transportes, cabe:

- agilizar e concluir o processo de desestatização da Companhia de Navegação do São Francisco S.A. – FRANAVE, bem como o processo de liquidação da Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA e da Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – GEIPOT; equacionamento da situação das companhias Docas após a extinção de suas concessões para exploração dos portos organizados.

4.2 Disponibilidade de recursos e execução orçamentária

RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS APLICADOS NO SETOR: DOTAÇÕES LIMITADAS E EXECUÇÃO INEFICIENTE

18. O reduzido volume de recursos públicos federais despendido no setor de transporte nos últimos anos reflete não apenas a limitação das dotações aprovadas no Orçamento da União e os cortes subseqüentes impostos pela programação financeira do Executivo, mas também as deficiências operacionais do Ministério dos Transportes que se refletem em uma execução parcial das despesas autorizadas. De fato, apenas 78% do montante autorizado foi efetivamente empenhado e liquidado em 2005 (79% no caso do transporte rodoviário); observe-se que esse percentual foi 96% no caso dos Projetos Pilotos de Investimento – PPIs (que respondem por 31% da dotação autorizada do Ministério e que, reunindo projetos prioritários, observam um esquema de acompanhamento especial) e de 72% no caso dos demais projetos.

19. A criação de uma receita vinculada com destinação parcial para o financiamento de programas de infra-estrutura de transporte em 2001 (a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE) não se traduziu na elevação esperada do volume de recursos orçamentários destinados ao setor. Essa frustração não decorre, necessariamente, da destinação de parcela da arrecadação da CIDE a usos não previstos, como freqüentemente sugerido, mas sim, mais provavelmente, da redução dos recursos provenientes de outras fontes orçamentárias que são substituídos pelos recursos arrecadados por essa contribuição.

DIRETRIZES PARA ENFRENTAR A RESTRIÇÃO DE RECURSOS

20. Dada as restrições impostas pela política macroeconômica, não é de se esperar modificações significativas nesse quadro, que venham propiciar aumento relevante no montante de recursos orçamentários destinados ao setor de transportes nos próximos anos. 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.

REFORMULAÇÃO DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

21. Nessa perspectiva, é necessário aperfeiçoar o processo de planejamento e de execução das despesas pelo Ministério, cabendo para tanto:

- reformular o processo de elaboração da proposta orçamentária do Ministério dos Transportes, realizado no âmbito da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, integrando-o no sistema de planejamento da ação governamental no setor de transporte, que deve ser desenvolvido pela Secretaria de Política Nacional de Transportes;
- aprimorar, no âmbito da Secretaria de Gestão dos Programas de Transportes, o processo de análise das propostas encaminhadas pelos Estados com vistas à utilização de recursos da CIDE, conforme requerido pela Lei 10.336/01;
- implementar, no âmbito da Secretaria de Gestão dos Programas de Transportes, processo de acompanhamento da execução físico-financeira do Orçamento, estendendo ao conjunto das despesas do Ministério, com os ajustes e melhorias cabíveis, a sistemática de acompanhamento que vem sendo adotada para os Projetos Piloto de Investimento pela **Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI** do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- desenvolver e implementar, no âmbito da Secretaria de Gestão dos Programas de Transportes, em conjunto com o DNIT, 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 dos indicadores de qualidade das rodovias estabelecidos nos contratos de concessão ou nos atos de delegação;
- desenvolver e implementar, no âmbito da Secretaria de Gestão dos Programas de Transportes, com a cooperação do DNIT, 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.

PRIORIDADES NA ALOCAÇÃO DE RECURSOS

22. No tocante a alocação dos recursos destinados ao setor federal de transportes, cabe aumentar, nos próximos anos, a parcela de recursos destinada à restauração e manutenção de rodovias, restringindo os investimentos em expansão da malha rodoviária e concentrando-os em empreendimentos definidos como altamente prioritários pela Secretaria de Política Nacional de Transportes (possivelmente a partir das indicações do Plano Nacional de Logística e Transporte, que vem sendo desenvolvido pelo CENTRAM).

4.3 Recursos humanos para a gestão pública do setor de transportes

23. O processo transição para um novo modelo de sistema de transporte no país foi marcado, como já se apontou, 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 do núcleo central do Ministério.

A CARÊNCIA DE QUADROS TÉCNICOS

24. Essa evolução teve efeitos negativos sobre a composição e desempenho do quadro técnico do Ministério dos Transportes, que se caracteriza hoje:

- em todos os seus segmentos,
 - pela presença de técnicos provenientes do corpo funcional dos órgãos que compunham sua antiga estrutura, em sua maioria competentes e 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 Ministério;
- nas agências reguladoras, pela presença de técnicos contratados recentemente em concursos públicos, quase sempre ainda em processo de aprendizado profissional em relação às especificidades do setor e cuja permanência nesses órgãos tem sido, e continuará possivelmente a ser, interrompida em função das condições funcionais hoje vigentes no Executivo Federal;
- no DNIT, pela inexistência mesmo do processo de renovação observado nas agências, uma vez que só agora está sendo incorporado o primeiro contingente de técnicos contratados em concurso público, situação de resto agravada por condições salariais menos favoráveis do que as vigentes nas agências;
- nos órgãos centrais do Ministério, por um processo de renovação ainda menos significativo do que o verificado nas entidades vinculadas, decorrente da inexistência de carreira própria, da dificuldade de atrair e reter os técnicos contratados pelo Executivo Federal como “gestores de políticas públicas” e, ainda, da pouca familiaridade com o setor dos gestores atraídos e mesmo da falta de convergência entre a formação profissional desses técnicos e as necessidades do Ministério.

GOVERNANÇA: CRITÉRIOS TÉCNICOS X MOTIVAÇÃO POLÍTICA

25. Por outro lado, o preenchimento dos cargos de direção e mesmo dos demais cargos comissionados dos diversos órgãos que constituem o Ministério 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

26. 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.

27. 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.

28. 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.
29. 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;
 - 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;
 - equacionar as dificuldades que vem sendo constatadas no preenchimento das funções de nível superior dos órgãos centrais do Ministério.
30. 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 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 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 requisitos de outros órgãos e entidades da Administração Pública.
31. 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. Nesse caso, mais do que em qualquer outro, a escolha dos diretores 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.

5 REFORMA INSTITUCIONAL: AS ESPECIFICIDADES DOS DIFERENTES MODOS DE TRANSPORTE

5.1 Transporte rodoviário

1. O modelo do sistema de transporte implementado ao longo dos anos noventa prevê, no caso dos transportes rodoviários:

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

2. A prestação de serviços de transporte pelas empresas privadas se dá mediante (i) permissão, no caso do transporte coletivo regular de passageiros; (ii) autorização, no caso de transporte de passageiro sob o regime de fretamento; e (iii) simples registro do prestador de serviços junto a órgão competente, no caso do transporte de cargas.

3. Como a atuação do Poder Público relativa ao transporte de passageiros, embora carente de reformulação, escapa ao escopo do presente trabalho e o transporte de cargas é objeto de acompanhamento meramente administrativo, os comentários apresentados a seguir focalizarão apenas a atuação do Poder Público na gestão da infra-estrutura de transporte rodoviário.

AS OPÇÕES DA POLÍTICA DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO

4. A atuação do Poder Público na gestão da infra-estrutura de transporte rodoviário envolve, em relação a cada um dos segmentos da malha viária, um conjunto de decisões relativas às opções abertas pela legislação vigente. Essas decisões dizem respeito:

- à opção entre a responsabilidade da União pela construção, manutenção, operação e exploração da infra-estrutura *versus* sua doação ou delegação aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; e
- à forma em que se dará essa atuação — e, conseqüentemente, a modalidade do ato administrativo que conformará a atuação — e às condições a serem observadas nesses atos.

5. O quadro a seguir detalha, de forma resumida, essas opções.

Processo de decisão				Execução
Manter a gestão da União	cobrança de pedágio	concessão simples	pagamento pela outorga?	licitação, outorga e fiscalização da concessão
		concessão patrocinada	contraprestação pecuniária do Poder Concedente	licitação, outorga e fiscalização da concessão
	uso livre da rodovia*	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.

O MARCO DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES: O SISTEMA NACIONAL DE VIAÇÃO

6. 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 infra-estrutura 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, está limitada aos componentes desse Sistema.

7. É prioritária a revisão 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, teve sua tramitação interrompida (PL 01494/1999, em sua última versão). O processo de aprovação desse projeto de lei deve ser retomado, sendo importante seu acompanhamento pela unidade de planejamento do Ministério. Observe-se que o Plano Nacional de Logística e Transporte, que vem sendo desenvolvido pelo CENTRAM, para a Secretaria de Política Nacional de Transportes, deve fornecer a base para a nova configuração do Sistema Federal de Transporte.

ARTICULAÇÃO ENTRE A UNIÃO E OS ESTADOS

8. O referido projeto faz mais, no entanto, do que rever o desenho da malha viária do país, avançando na definição de diretrizes para a articulação entre a União e os demais entes da Federação no planejamento, construção, manutenção, operação e exploração do sistema de transporte.

9. No tocante ao Subsistema Rodoviário Federal, em particular, o projeto de lei decompõe a infra-estrutura rodoviária federal em duas redes — a Rede de Rodovias Federais⁵ e a Rede Complementar de Rodovias Federais. O projeto autoriza a União a transferir, median-

⁵ A Rede de Rodovias Federais compreende as rodovias que: interligam as capitais dos Estados e o Distrito Federal; interligam segmentos e elementos estruturantes e de grande relevância econômica para o transporte rodoviário e outros modos de transporte; promovem ligações indispensáveis à Segurança Nacional; promovem a integração a segmento internacional, inclusive quando objeto de tratado; e interligam capitais estaduais.

te doação, trechos integrantes da Rede Complementar de Rodovias Federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, indicando que, até que ocorra a transferência, a administração das rodovias da Rede Complementar deve ser, preferencialmente, delegada às Unidades da Federação.

10. Consonante com essa orientação e aquela emanada da Lei 10.233 e da Lei 10.636, o processo de decisão descrito no quadro apresentado anteriormente deve perseguir maior descentralização das ações, promovendo sua transferência a outras entidades públicas, mediante convênios de delegação, ou a empresas públicas ou privadas, mediante outorgas de concessão.

AS PRIORIDADES NAS OPÇÕES DA POLÍTICA DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO

11. Desse ponto de vista, na árvore de decisões desenhada no quadro acima, a gestão da política de transporte rodoviário deve obedecer a seguinte ordem de prioridades:

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

DELEGAÇÃO AOS ESTADOS COM APORTE DE RECURSOS E SUPERVISÃO DA UNIÃO

12. 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.

13. 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.

14. Assim, o repasse de recursos da União deve ter como referência um cronograma de dispendio 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.

15. 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 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

16. 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, tampouco é recomendável a delegação à Unidades da Federação, a opção deve recair sobre a concessão administrativa. Nesse caso, o que se propõe é, na verdade, generalizar a experiência desenvolvida pelo Ministério dos Transportes com os CREMAS (concessões de restauração e manutenção), aperfeiçoando essa experiência e submetendo-a ao marco legal formulado pela Lei 11.179.

17. 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 concessão – 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 indicadores.⁶

COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES NA FORMULAÇÃO E EXECUÇÃO DA POLÍTICA

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

- a responsabilidade pelo processo de decisão descrito acima cabe, basicamente, (i) ao CONIT, a quem compete definir as diretrizes gerais que informarão as decisões específicas, (ii) ao Ministro dos Transportes que, dentro dos limites estabelecidos pelo CONIT, deve formular as decisões relativas a cada situação específica, bem como, (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 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, conforme indicado no quadro abaixo, à ANTT, à unidade de gestão do Ministério e ao DNIT.

Responsáveis pelo processo de decisão				
CONIT e Ministro dos Transportes Comitê Gestor das Parcerias Público-Privadas Federais (no caso das concessões patrocinada e administrativa)				
Responsáveis pela execução				
concessão simples	concessão patrocinada	concessão administrativa	contratação pela Lei 8.666	delegação a Estado
licitação, outorga e fiscalização da concessão	licitação, outorga e fiscalização da concessão	licitação, outorga e fiscalização da concessão	licitação, contratação e fiscalização da obra	convênio e fiscalização
ANTT	ANTT	DNIT	DNIT	Secretaria de Gestão (Convênio) DNIT (fiscalização)

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 DAS ENTIDADES VINCULADAS: AMBIGÜIDADES DA LEI E DISTORÇÕES NA IMPLEMENTAÇÃO

19. A competência das agências regulatórias para licitar, outorgar e fiscalizar as concessões está expressa na lei. Cabe ter presente, no entanto, a natureza peculiar da concessão administrativa *vis-à-vis* as concessões comum e patrocinada. De fato, concessão administrativa é impropriamente designada concessão pela nova lei, uma vez que, como indicado no próprio texto legal, corresponde a um contrato de prestação de serviços ao Poder Público e não a uma concessão para a prestação remunerada de um serviço público. Nesse sentido, ao contrário das concessões comum e patrocinada, que dão origem a relações de mercado entre concessionário e usuários, e que por isso são objeto de gestão das agências reguladoras, a concessão administrativa representa apenas execução por empresa privada de atividade que permanece no âmbito do setor público e que, por isso, deve ser contratada e gerenciada pelo DNIT.

20. Em relação ao convênio de delegação aos Estados, sua natureza política recomenda que a competência para sua formulação e supervisão seja atribuída à unidade de gestão do Ministério. Cabe, contudo, ao DNIT a atribuição, de natureza técnica, de fiscalização da execução desses convênios e de verificação da observância dos indicadores estabelecidos no ato de delegação.

21. Registre-se que essa proposição se contrapõe à Lei 10.233. Esse texto legal 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 infra-estrutura 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.

22. A Lei 10.233 apresenta ainda certa ambigüidade ao estabelecer que cabe à ANTT “propor ao Ministério dos Transportes os planos de outorgas, instruídos por estudos específicos de viabilidade técnica e econômica, para exploração da infra-estrutura e a prestação de serviços de transporte terrestre”. De fato, a divisão natural de atribuições e responsabilidades entre o órgão encarregado da formulação de política e do planejamento setorial e a agência reguladora implica que, no tocante à infra-estrutura de transporte, a elaboração de planos de outorga pela ANTT e seu encaminhamento à apreciação do Ministério decorrem, não de iniciativa própria da Agência, mas da execução de diretrizes emanadas do CONIT e do próprio Ministério.

23. Por outro lado, não é pertinente, e contraria mesmo o disposto na Lei 10.233, dotar o Ministério de um Departamento de Outorgas cujas atribuições incluem competências que não lhe são próprias — como “planejar, coordenar e elaborar os editais de licitação de concessão, autorização e permissão para exploração de infra-estrutura e prestação de serviços de transportes” — ou que se inserem no âmbito das competências gerais de planejamento do Ministério.

5.2 Transporte ferroviário

24. O modelo de exploração transporte ferroviário implementado ao longo dos anos noventa atribui ao setor privado não apenas a prestação dos serviços de transporte de cargas, mas também a manutenção e administração da infra-estrutura arrendada. Essa

privatização da atividade de transporte ferroviário explica, em boa medida, porque o quadro de crise constatado nos outros modais não se manifestou em relação a essa modalidade de transporte. De fato, a produção de transporte ferroviário e os investimentos das concessionárias cresceram, nos últimos quatro anos, a taxas anuais de 8,1% e 43%, respectivamente, enquanto o índice de acidentes em 2005 correspondia a 40% e 61% dos observados em 1997 e 2001.

25. Nesse contexto, não se identifica, em relação ao transporte ferroviário, necessidade de mudança mais significativa no aparato institucional vigente.

26. Evidentemente, cabe aperfeiçoar os mecanismos regulatórios existentes e fortalecer os quadros técnicos da agência reguladora, de modo a alcançar maior eficiência na regulação das relações de mercado entre concessionários e usuários.

27. No tocante ao aperfeiçoamento dos mecanismos regulatórios existentes, mencione-se a necessidade de inverter, em futuros contratos de concessão, o privilégio que os atuais contratos conferem ao tráfego mútuo *vis-à-vis* o direito de passagem, na interconexão de redes de distintos concessionários.

28. Em relação à ampliação da malha ferroviária recomendada pela política nacional de transporte, é necessário adquirir maior proficiência no processo de definição e implementação das alternativas oferecidas pela legislação vigente — a concessão simples precedida pela execução de obra pública e a concessão patrocinada (inclusive para evitar que a incapacidade de formatar essas modalidades de concessão imponha ao Estado o ônus da execução do investimento para posterior concessão).

29. De todo modo, não se requer, no caso do transporte ferroviário, medidas de reestruturação institucional que dêem conta de problemas específicos desse modal. As iniciativas de abrangência geral que venham fortalecer a estrutura técnica das diversas unidades administrativas que compõem o Ministério dos Transportes e definir os limites das competências respectivas são suficientes para induzir as melhorias requeridas na gestão dos instrumentos da política de transporte ferroviário.

5.3 Transporte aquaviário

30. A Lei 8.630 significou a superação do modelo de exploração e gestão das atividades portuárias vigente nas décadas anteriores, apontando para a transferência dessas atividades ao setor privado. Essa lei prevê a participação da empresa privada (i) como concessionário responsável pela Administração do Porto organizado, (ii) como operador portuário no porto organizado e (iii) 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

RAÍZES DOS PROBLEMAS INSTITUCIONAIS DO ATUAL SISTEMA PORTUÁRIO BRASILEIRO

31. O modelo de exploração e gestão das atividades portuárias efetivamente implementado, com base na Lei 8.630, a partir da metade da década de noventa, apresenta, no entanto, problemas institucionais significativos. Tais problemas decorrem:

- de aspectos do próprio marco legal que regulamenta hoje a atividade portuária; e
- da implementação incompleta do modelo definido naquela Lei.

PROBLEMAS DECORRENTES DO MARCO LEGAL

32. No tocante ao marco legal, o modelo implementado com base na Lei 8.630 se ressentia desse documento anteceder a legislação que posteriormente (i) estabeleceu o novo arcabouço legal do regime de concessão (Lei 8.987) e (ii) fixou as diretrizes gerais do novo modelo do sistema de transporte e da atuação das agências reguladoras (Lei 10.233).

33. A Lei 8.630 previa a transferência, por meio de concessão, da exploração da atividade portuária para o setor privado sem, ao mesmo tempo, identificar, 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 legislação subsequente, em particular a Lei 10.233, procurou, por sua vez, incorporar o modelo de gestão portuária estabelecido pela Lei 8.630, sem contudo levar em conta todas as peculiaridades daquela Lei, nem corrigir inteiramente seus aspectos que não eram convergentes com o novo marco regulatório.

34. Em alguns casos, as inadequações contidas na Lei 8.630 não apresentam maiores problemas; em outros, no entanto, têm conseqüências importantes do ponto de vista de uma regulação eficiente. Por exemplo, a Lei 8.630 atribuiu 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).⁷

A IMPLEMENTAÇÃO INCOMPLETA DO MODELO DA LEI DOS PORTOS

35. Por outro lado, o próprio modelo delineado pela Lei 8.630 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.

36. 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. Descartou-se a alternativa de licitação da concessão, mantendo-se a Administração do Porto no âmbito do setor público e atribuindo-se essa função às empresas de economia mista (de capital totalmente subscrito pelo Poder Público) que operavam os portos brasileiros quando da aprovação daquela lei.

37. Da mesma forma, nos portos delegados para Unidades da Federação, a Administração do Porto vem sendo exercida diretamente pelo Estado.

⁷ A legislação subsequente tenta acomodar essa questão com a figura do contrato de sub-concessão, prevista na Lei 8.987, e ao avocar à ANTAQ, na Lei 10.233, o julgamento de recursos contra a decisão da Administração. Complementarmente, o Decreto 4.391/02 determinou que a Administração do Porto submetesse à ANTAQ proposta de Programa de Arrendamento do porto organizado respectivo.

DIRETRIZES PARA A REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA PORTUÁRIO

38. 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 ao marco regulatório vigente no país; e
- avançar na transição para esse 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

39. 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:

- explicitar, mediante alteração da Lei 10.230, 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,
 - concessão para prestação de serviço de dragagem no canal de acesso, nas bacias de evolução e junto às instalações de acostagem do porto organizado, e
 - arrendamento e autorização para a exploração de terminais de uso privado na área do porto organizado;
- ratificar, mediante alteração da Lei 10.233, as atribuições conferidas aos Conselhos de Autoridade Portuária 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;
- eliminar, dos atos infra-legais emitidos pela ANTAQ, dispositivos que contrariam a legislação vigente, como a determinação de que “as áreas e instalações arrendadas na área do porto organizado serão sempre de uso público” (Art. 4º da Resolução 055/02, com modificações da Resolução 265/04).

A CONFIGURAÇÃO PROPOSTA PARA O MODELO DE GESTÃO DO PORTO ORGANIZADO

40. O quadro abaixo, que reflete as alterações propostas na Lei 10.233, 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 publico	operadores portuários		
		terminal de uso público com gestão privada	concessionário/ arrendatário e Operadores portuários	contrato de concessão e de arrendamento	ANTAQ
	particular	terminal de uso privativo*	arrendatário	contrato de arrendamento e autorização	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	ANTAQ

* uso exclusivo ou misto

41. Observe-se que as alterações legais propostas visam basicamente corrigir inadequações do marco regulatório implícito na lei 8.630. Uma das recomendações tem, no entanto, implicações do ponto de vista da operação do porto organizado: a concessão do serviço de dragagem no porto organizado, hoje de responsabilidade das Administrações dos Portos — embora remuneradas pela prestação do serviço, não tem apresentado, em geral, desempenho satisfatório.

42. A natureza do serviço de dragagem, que o distingue dos demais serviços a serem prestados pela Administração do Porto, sugere que seja objeto de concessão específica, transferindo-se para esse concessionário a receita correspondente à parcela da tarifa de utilização da infra-estrutura portuária destinada a remunerar a realização dos serviços de dragagem, atualmente apropriada pela Administração do Porto.

43. A concessão do serviço de dragagem pode ser configurada como uma concessão patrocinada, na qual a tarifa paga pelo usuário remunera a dragagem de manutenção, devendo a União assumir perante o concessionário o ônus de dragagens associadas a grandes obras, cuja realização tenha sido determinada pelo Poder Público. Registre-se ainda que a concessão para a prestação de serviços de dragagem não está necessariamente restrita a

um único porto organizado, podendo abranger mais de um porto em uma mesma região geográfica, de modo a propiciar economias de escala à empresa concessionária.

44. O quadro abaixo reflete os ajustes propostos no marco regulatório referente aos portos autorizados.



INICIATIVAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO PLENA DO MODELO DE GESTÃO DA LEI 8.630

45. 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) e da concessão da prestação de serviços de dragagem;
- 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.

O TRANSPORTE MARÍTIMO

46. A evolução do transporte marítimo a partir do início dos anos noventa 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.

47. 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.

48. Esse quadro desfavorável da navegação de cabotagem está, em boa medida, associado à restrição imposta pela legislação vigente ao afretamento de embarcações no exterior, justificada como mecanismo de proteção à indústria naval do país. Essa restrição está definida pela Lei 9.432/97 que condiciona o afretamento de embarcação estrangeira para navegação interior, de cabotagem ou de apoio portuário e marítimo à (i) verificação de inexistência ou indisponibilidade de embarcação de bandeira brasileira do tipo e porte adequados ou (ii) à substituição a embarcações em construção, em estaleiro brasileiro, com contrato em eficácia, enquanto durar a construção, por período máximo de trinta e seis meses, até o limite da tonelagem de porte bruto contratada, para embarcações de carga, ou da arqueação bruta contratada, para embarcações destinadas ao apoio.

REMOVER OS ENTRAVES REGULATÓRIOS À EXPANSÃO DA CABOTAGEM

49. Esse contingenciamento constitui hoje um anacronismo. De fato, mecanismo de política industrial freqüentemente utilizado até o final dos anos oitenta, a vedação ou contingenciamento de importações está hoje restrito à indústria naval. Essa proteção à indústria local é, de resto, injustificada, uma vez que tem se mostrado ineficaz como instrumento de estímulo à fabricação de embarcações para a navegação de cabotagem, seja porque a indústria naval nacional não é competitiva nessa classe de navios, seja porque sua capacidade produtiva vem sendo plenamente ocupada com a produção de embarcações para navegação interior ou de apoio portuário e marítimo.

50. Nesse contexto, a restrição ao afretamento de embarcação estrangeira constitui apenas uma barreira 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 vigente da oferta e como fator impeditivo do crescimento do comércio de cabotagem.

51. Por conseguinte, a expansão do comércio de cabotagem e a preservação do princípio da livre concorrência nesse mercado recomenda a revogação das restrições ao afretamento de embarcação estrangeira estabelecidas pela Lei 9.432, bem como por legislação infra-legal e atos normativos da ANTAQ que, freqüentemente, reforçam essas restrições.

52. A expansão do comércio de cabotagem e o incentivo à concorrência nesse mercado recomenda também modificação da Lei 10.233, destinada a dispensar da prévia autorização da ANTAQ o funcionamento das empresas de navegação dedicadas ao transporte de carga, restringindo-se essa autorização ao transporte de passageiros. O exercício da atividade de transporte marítimo de cargas, a exemplo do rodoviário, deve depender apenas de inscrição do transportador em um Registro Nacional de Transportadores Marítimos de Carga.

53. 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.

6 CHECK – LIST DA AGENDA DE REFORMA INSTITUCIONAL NO SETOR DE TRANSPORTES

INICIATIVAS DE NATUREZA GERAL

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL PARA FORMULAÇÃO E EXECUÇÃO DA POLÍTICA

- consolidar a estrutura organizacional em três segmentos: (i) formulação de política e planejamento (CONIT e núcleo central do Ministério), (ii) execução das atividades mantidas no âmbito público (DNIT) e (iii) regulação dos serviços públicos e dos mercados atendidos pelas empresas privadas (ANTT e ANTAQ)
- estabelecer uma estrutura de suporte para o CONIT: uma Comissão Técnica e uma Secretaria Técnica, bem como uma Comissão de Articulação com o Fórum de Secretários Estaduais de Transportes
- redefinir as atribuições dos órgãos específicos singulares do Ministério e reformular o seu desdobramento em Departamentos, definido pelo Decreto 4.721/03.
- equacionar a situação das companhias Docas, tendo em vista a reformulação da gestão portuária.

DISPONIBILIDADE DE RECURSOS E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- i. concentrar, nos próximos anos, os recursos orçamentários na restauração e manutenção de rodovias
- ii. reformular o processo de elaboração da proposta orçamentária do Ministério dos Transportes, integrando-o no sistema de planejamento do setor
- iii. implementar processo de acompanhamento da execução físico-financeira do Orçamento (sistemática adotada para os PPI)
- iv. aprimorar a análise dos programas encaminhados pelos Estados para liberação de recursos da CIDE e desenvolver sistemática de avaliação da execução orçamentária desses programas
- v. desenvolver mecanismos de monitoramento da execução físico-financeira das despesas realizadas de forma descentralizada (concessões administrativas e de convênios de delegação com os Estados)

RECURSOS HUMANOS PARA A GESTÃO PÚBLICA DO SETOR DE TRANSPORTES

- dar continuidade ao recrutamento por meio de novos concursos públicos (o problema de pessoal é menos de quantidade do que de qualidade)
- rever as estruturas e salários das carreiras, para viabilizar a contratação e a retenção de profissionais com a qualificação adequada
- equacionar as dificuldades no preenchimento das funções de nível superior dos órgãos centrais do Ministério
- observar requisitos de competência técnica e profissional no preenchimento dos cargos de direção e demais cargos comissionados

- estender, aos cargos comissionados de nível médio das agências reguladoras e do DNIT, a exigência de que sua ocupação seja reservada aos empregados dos respectivos quadros de pessoal e a requisitados de outros órgãos da Administração Pública

INICIATIVAS ESPECÍFICAS AOS DIFERENTES MODOS DE TRANSPORTE

TRANSPORTE RODOVIÁRIO

As decisões relativas à gestão da infra-estrutura de transporte rodoviário 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
- nos caso em que o ônus deve recair inteiramente sobre o Poder Público: opção pela delegação da administração da rodovia a Unidades da Federação;
- nos casos em que essa delegação não é possível ou recomendável: opção pela outorga de concessão administrativa à empresa privada, (generalizando e aperfeiçoando a experiência dos CREMAs)

Delegação aos Estados

- 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 o repasse de recursos da União à comprovação de sua efetiva aplicação na rodovia delegada, segundo cronograma previamente acordado
- condicionar a continuidade dos repasses à verificação de indicadores de qualidade das rodovias
- observar um cronograma de delegação que reflita capacidade do Estado para assumi-la e a competência técnica do seu Departamento de Estradas de Rodagem
- incentivar o uso da concessão administrativa pelos Estados nas concessões delegadas
- rever os convênios de delegação em vigor

Competências e atribuições na formulação e execução da política

- a responsabilidade pelas decisões relativas à gestão da infra-estrutura de transporte rodoviário cabe ao CONIT e ao Ministro dos Transportes
- a execução (licitação, outorga e fiscalização dos contratos de concessão e o estabelecimento e a fiscalização dos convênios) compete à ANTT (concessões comuns e patrocinadas), ao DNIT (contratação pela Lei 8.666/93, concessão administrativa e da fiscalização de convênios de delegação) e à Secretaria de Gestão dos Programas de Transportes (convênios de delegação).
- aprovar no Congresso Nacional reformulação do desenho do Sistema Nacional de Viação (o atual desenho data de 1973).

TRANSPORTE FERROVIÁRIO

A privatização da atividade de transporte ferroviário explica, em boa medida, porque o quadro de crise constatado nos outros modais não se manifestou em relação a essa modalidade.

TRANSPORTE AQUAVIÁRIO

Adequação do modelo da Lei dos Portos ao marco regulatório do país

- explicitar, mediante alteração da Lei 10.233/01, a competência da ANTAQ para licitar, celebrar atos de outorga e fiscalizar os contratos de concessão e arrendamento relativos às atividades portuárias
- ratificar as atribuições conferidas aos Conselhos de Autoridade Portuária pela Lei 8.630, convalidando-as como competências regulatórias delegadas pela ANTAQ
- eliminar, dos atos infra-legais emitidos pela ANTAQ, dispositivos que contrariam a legislação

Implementação plena do modelo de gestão da Lei 8.630/93

- licitar a concessão para administração do porto organizado
- licitar a concessão para prestação de serviço de dragagem no porto organizado
- ampliar o programa de transferência de terminais portuários ao setor privado
- equacionar a situação das companhias Docas

TRANSPORTE MARÍTIMO

- revogar as restrições ao afretamento de embarcação estrangeira estabelecidas pela Lei 9.432/97
- dispensar da prévia autorização da ANTAQ o funcionamento das empresas de navegação dedicadas ao transporte de carga (apenas registro do transportador)

Confederação Nacional da Indústria - CNI

Conselho de Infra-estrutura da CNI

Presidente: José de Freitas Mascarenhas

Diretoria Executiva

Diretor: José Augusto Coelho Fernandes

Diretor de Operações: Marco Antonio Reis Guarita

Unidade de Competitividade Industrial - COMPI

Gerente-executivo: Maurício Mendonça

Equipe Técnica

Wagner Ferreira Cardoso

Carlos Senna Figueiredo

Superintendência Corporativa – SUCORP

Unidade de Comunicação Social – UNICOM

Projeto Gráfico e Editoração: André Said de Lavor

Superintendência de Serviços Compartilhados – SSC

Área Compartilhada de Informação e Documentação – ACIND

Normalização: Gabriela Leitão

Elaboração

Eduardo Augusto Guimarães - *Consultor*