

★ Projetos  
para o Brasil

# Infraestrutura, transportes e mobilidade territorial

JOSÉ AUGUSTO VALENTE (ORG.)

**Colaboradores:**  
Afonso Carneiro Filho  
Eduardo Guterra

 **FUNDAÇÃO**  
**Perseu Abramo**  
Partido dos Trabalhadores

2013

## **FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO**

Instituída pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

### **DIRETORIA**

Presidente: Marcio Pochmann

Vice-presidenta: Iole Iliada

Diretoras: Fátima Cleide e Luciana Mandelli

Diretores: Artur Henrique e Joaquim Soriano

Coordenação da coleção Projetos para o Brasil

Iole Iliada

### **EDITORA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO**

Coordenação editorial: Rogério Chaves

Assistente editorial: Raquel Maria da Costa

Equipe de produção: Reiko Miura (org.) e Evelize Pacheco

Projeto gráfico: Caco Bisol Produção Gráfica Ltda.

Diagramação: Márcia Helena Ramos

Ilustração de capa: Vicente Mendonça

Direitos reservados à Fundação Perseu Abramo

Rua Francisco Cruz, 234 – 04117-091 São Paulo - SP

Telefone: (11) 5571-4299 – Fax: (11) 5573-3338

Visite a página eletrônica da Fundação Perseu Abramo: [www.fpabramo.org.br](http://www.fpabramo.org.br)

Visite a loja virtual da Editora Fundação Perseu Abramo: [www.efpa.com.br](http://www.efpa.com.br)

---

#### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

143 Infraestrutura, transportes e mobilidade territorial / José Augusto Valente (org.). – São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

168 p. ; 23 cm – (Projetos para o Brasil ; 7)

Inclui bibliografia e apêndice.

ISBN 978-85-7643-176-3

1. Infraestrutura (Economia) - Brasil. 2. Transportes - Brasil. 3. Logística - Brasil. 4. Políticas públicas. 5. Transportes - Brasil - Legislação. I. Valente, José Augusto. II. Série.

CDU 656:35(81)

CDD 380.50981

---

(Bibliotecária responsável: Sabrina Leal Araujo – CRB 10/1507)

## SUMÁRIO

- 5 APRESENTAÇÃO
- 7 PREFÁCIO  
Iole Iliada
- 11 INTRODUÇÃO  
José Augusto Valente
- 17 CAPÍTULO 1  
EVOLUÇÃO HISTÓRICA NO PERÍODO 1993-2002
- 39 CAPÍTULO 2  
EVOLUÇÃO HISTÓRICA NO PERÍODO 2003-2013
- 99 CAPÍTULO 3  
DIAGNÓSTICO SITUACIONAL
- 129 CAPÍTULO 4  
DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA O FUTURO
- 137 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS
- 139 ANEXO I - QUADRO DE TRABALHADORES NOS DIVERSOS MODAIS
- 140 ANEXO II - NOVA LEI DOS PORTOS (LEI Nº 12.815/2013)
- 163 SOBRE O ORGANIZADOR
- 165 SOBRE OS COLABORADORES



## APRESENTAÇÃO

Próximo de completar a terceira década do regime democrático iniciado em 1985 – o mais longo de toda sua História –, o Brasil vem se afirmando como uma das principais nações a vivenciar mudanças significativas no tradicional modo de fazer política. Com três mandatos consecutivos de convergência programática, os governos Lula e Dilma consolidam o reposicionamento do país no mundo, bem como realizam parte fundamental da agenda popular e democrática aguardada depois de muito tempo.

Lembremos, a última vez que o Brasil havia assistido oportunidade comparável, remonta o início da década de 1960, quando o regime democrático ainda estava incompleto, com limites a liberdade partidária, intervenções em sindicatos e ameaças dos golpes de Estado. O país que transitava – à época – para a sociedade urbana e industrial conheceu lideranças intelectuais engajados como Darcy Ribeiro e Celso Furtado, para citar apenas alguns ícones de gerações que foram, inclusive, ministros do governo progressista de João Goulart (1961-1964).

A efervescência política transbordou para diversas áreas, engajadas e impulsionadas pelas mobilizações em torno das reformas de base. A emergência de lideranças estudantis, sindicais, culturais e políticas apontavam para a concretização da agenda popular e democrática.

A ruptura na ordem democrática pela ditadura militar (1964-1985), contudo, decretou a vitória das forças antirreformistas. O Brasil seguiu crescendo a partir da concentração da renda, impondo padrão de infraestrutura (aerportos, portos, escolas, hospitais, teatros, cinemas, entre outros) para apenas parcela privilegiada do país. A exclusão social se tornou a marca da modernização conservadora.

Em 1980, a economia nacional encontrava-se entre as oito mais importantes do mundo capitalista, porém quase a metade da população ainda encontrava-se na condição de pobreza e um quarto no analfabetismo. Nas duas últimas décadas do século passado, mesmo com a transição democrática, a economia permaneceu praticamente travada, num quadro de semiestagnação da renda *per capita* e regressão social. O desemprego chegou a 15% da força de trabalho no ano 2000, acompanhado de elevada pobreza e desigualdade da renda, riqueza e poder.

6 Para enfrentar os próximos desafios pela continuidade da via popular e democrática, a Fundação Perseu Abramo reuniu e associou-se a uma nova geração de intelectuais engajados na continuidade das lutas pelas transformações do Brasil. Após mais de oito meses de trabalho intenso, profundo e sistêmico, com debates, oficinas e seminários, tornou-se possível oferecer a presente contribuição sobre problemas e soluções dos temas mais cruciais desta segunda década do século XXI.

Na sequência, espera-se que a amplitude dos debates entre distintos segmentos da sociedade brasileira possa conduzir ao aprimoramento do entendimento acerca da realidade, bem como das possibilidades e exigências necessárias à continuidade das mudanças nacionais e internacionais. A leitura atenta e o debate estimulante constituem o desejo sincero e coletivo da Fundação Perseu Abramo.

*A Diretoria*

Fundação Perseu Abramo

## PREFÁCIO

*Que país é esse?*, perguntava o poeta no refrão da famosa canção<sup>1</sup>, na qual a expressão com ares de interjeição servia para manifestar a inconformidade com os problemas nacionais, fazendo eco, então, a um sentimento generalizado de que o país era inviável.

O país que inspirou aquela canção, no entanto, não é mais o mesmo. Nos últimos dez anos, mudanças significativas ocorreram no Brasil. Números e fatos apontam para um país economicamente maior, menos desigual, com mais empregos e maiores salários, com mais participação social, maior autoestima e mais respeito internacional.

Dizer que o Brasil mudou – e mudou para melhor – está longe de significar, contudo, que nossos problemas históricos tenham sido resolvidos. Não podemos nos esquecer de que o passado colonial, a inserção subordinada e dependente na economia mundial, os anos de conservadorismo, ditaduras e autoritarismo e a ação das elites econômicas liberais e neoliberais marcaram estruturalmente o país por cerca de 500 anos, produzindo desigualdades e iniquidades sociais, econômicas, culturais e políticas, com impactos importantes na distribuição de direitos básicos como saúde, educação, habitação, mobilidade espacial e proteção contra as distintas formas de violência e de preconceitos, inclusive aquelas perpetradas por agentes do próprio Estado.

Tendo características estruturais, as questões acima apontadas não podem ser adequadamente enfrentadas sem um estudo mais aprofundado de suas características intrínsecas, seus contextos históricos, das relações sociais que as engendram e das propostas e possibilidades efetivas de superação.

---

1. “*Que país é este*” é uma canção da banda de rock brasileira Legião Urbana, criada no Distrito Federal. Foi escrita em 1978 por Renato Russo (1960-1996), em plena ditadura civil-militar, mas lançada somente nove anos depois, em 1987, dando título ao álbum. No ano lançamento, foi a música mais executada em emissoras de rádio do país.

Foi partindo de tais constatações que a Fundação Perseu Abramo concebeu, em janeiro de 2013, os Projetos para o Brasil, conjunto de estudos temáticos sobre os principais problemas brasileiros. A ideia era reunir e mobilizar o pensamento crítico de um grupo de especialistas em cada tema, tanto provenientes do âmbito acadêmico quanto com atuação nos movimentos sociais ou órgãos governamentais.

Tais especialistas deveriam ser capazes de identificar obstáculos e entraves para a consecução de políticas visando a superação daqueles problemas, a partir de um diagnóstico da situação e de uma avaliação crítica das propostas existentes para enfrentá-los. Deveriam, pois, recuperar aspectos do passado e analisar o presente, mas visando a contribuir para pensar o futuro.

Isso implicava desafios de grande monta. O primeiro era a definição dos temas. A cada debate, uma nova questão relevante era apontada como merecedora de um estudo específico. Fomos levados assim a fazer uma seleção, que como qualquer escolha desta natureza é imperfeita. Imperfeita porque incompleta, mas também porque reflete o estabelecimento de divisões e recortes em uma realidade que, em sua manifestação concreta, constitui um todo, intrincado e multifacetado.

A realização de recortes no todo também implicou outra questão desafiadora, relativa ao tratamento das interfaces e superposições temáticas. O debate com os colaboradores, no entanto, e sobretudo o processo de elaboração dos estudos, demonstrou-nos afinal que isto não deveria ser visto como um problema. Era, antes, uma das riquezas deste trabalho, na medida em que poderíamos ter textos de especialistas distintos debruçando-se, com seus olhares particulares, sobre as mesmas questões, o que evidenciaria sua complexidade e suas contradições intrínsecas e estabeleceria uma espécie de diálogo também entre os temas do projeto.

Considerando tais desafios, é com grande entusiasmo que vemos nesse momento a concretização do trabalho, com a publicação dos livros da série Projetos para o Brasil. A lista<sup>2</sup> de temas, coordenadores e colaboradores, em si, dá uma dimensão da complexidade do trabalho realizado, mas também da capacidade dos autores para desvelar a realidade e traduzi-la em instigantes obras, que tanto podem ser lidas individualmente como em sua condição de parte de um todo, expresso pelo conjunto dos Projetos para o Brasil.

Os livros, assim, representam a materialização de uma etapa dos Projetos. A expectativa é que, agora publicados, eles ganhem vida a partir do

2. Ver a lista completa dos volumes ao final deste livro.



momento em que sejam lidos e apropriados por novos sujeitos, capazes de introduzir questionamentos e propostas à discussão. E é no impulso desse movimento que envolve os que pretendem prosseguir pensando e mudando o Brasil que a FPA enxerga, neste trabalho, a possibilidade de uma contribuição política importante, para além da contribuição intelectual dos autores.

Impossível não citar que o projeto, ainda que tenha sido concebido muito antes, parece se coadunar com o sentimento expresso em junho e julho de 2013 – quando milhares de pessoas ocuparam as ruas do país –, no que se refere ao desejo de que os problemas estruturais do Brasil sigam sendo, de forma cada vez mais incisiva e profunda, enfrentados.

Retomamos, pois, a indagação da canção, mas agora em seu sentido literal: que país, afinal, é esse?

É, pois, no avanço dessa compreensão, fundamental para a superação das perversas heranças estruturais, que os Projetos para o Brasil pretendem contribuir. Importante dizer que, tratando-se de textos absolutamente autorais, cada pensador-colaborador o fará a sua maneira.

Neste volume, José Augusto Valente, com seus colaboradores, apresentará de forma detalhada a evolução histórica da infraestrutura das distintas modalidades de transporte no Brasil nas duas últimas décadas, para realizar um diagnóstico atualizado de sua estruturação, sua regulamentação, da logística existente e do padrão de financiamento adotado.

Considerando o caráter plurifacetado da temática e a escassez de trabalhos que apresentem de forma sistematizada a complexa questão, a opção do autor foi por oferecer um amplo conjunto de referências normativas e de dados sobre os distintos aspectos do problema – não furtando-se, no entanto, a apresentar sua opinião acerca das políticas que essas referências e dados revelam, bem como a apontar os desafios e recomendações que ensejam, do ponto de vista de um projeto democrático e popular para o Brasil.

A quantidade de informações que a obra fornece, assim, é vasta. Cabe às leitoras e leitores debruçarem-se sobre elas e tirarem suas próprias conclusões.

*Iole Ilíada*

Coordenadora da coleção Projetos para o Brasil

Vice-presidenta da Fundação Perseu Abramo



## INTRODUÇÃO

Este estudo pretende fazer uma abordagem histórica do processo de evolução das políticas e ações na área de infraestrutura, transportes e logística no Brasil. Visa mostrar os diagnósticos dos vários atores sociais e do próprio coordenador deste trabalho. Finalmente, a partir deles, serão apresentados desafios futuros e propostas. Este estudo não espera, todavia, configurar-se como um trabalho acadêmico, mas um estudo técnico-político.

O capítulo 1 tratará do período 1993-2013, em que ocorreram profundas modificações nessa área. O período será tratado em grandes tópicos. O capítulo 2 tratará do período 2003-2013, com mais detalhes. O capítulo 3, dos diagnósticos situacionais, geral e de cada modal, procurando apresentar a visão de cada ator relevante no do jogo social da logística de cargas e de passageiros. O capítulo 4 apresentará os desafios declarados por esses atores e as respectivas propostas.

Este estudo pretender ser uma contribuição da Fundação Perseu Abramo para a sociedade brasileira, com vistas a um melhor entendimento de um assunto de extrema importância para o desenvolvimento do país. Foi elaborado para ser entendido como ponto de partida para a necessária reflexão e debate, com informações objetivas e com as diversas contradições, muitas vezes não explicitadas através da imprensa brasileira.

### INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA DE TRANSPORTES

No período 2003-2006, a logística não foi tratada com a prioridade desejada, apesar das intenções e empenho da equipe que ocupou a Secretaria de Política Nacional de Transportes, do Ministério dos Transportes (MT), no

período 2004-2007. O máximo que conseguimos foi elaborar o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT), mas que teve importante papel como referência para o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).

Entretanto, as infraestruturas de transportes sempre foram prioridade, colocando os aspectos logísticos em segundo plano, e isso foi parte das causas que levaram a nossa logística – de cargas e de passageiros – a ineficiências que se acumularam, até que o crescimento acelerado da nossa economia e do comércio exterior mostrassem esse erro de forma contundente.

No que diz respeito às cargas, as questões relativas às infraestruturas do rodoviário, ferroviário e aquaviário foram tratadas pelo Ministério dos Transportes, sendo que em relação a portos marítimos, houve alteração com a criação da Secretaria de Portos (SEP/PR), ligada à Presidência da República e criada por meio da Medida Provisória nº 369 de 7 de maio de 2007. Após aprovação pelo Congresso Nacional, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva sancionou, em setembro daquele mesmo ano, a Lei nº 11.518, que consolidou o funcionamento da SEP/PR e o novo modelo de gestão do setor portuário com a revogação das leis, decretos-lei e dispositivos legais diversos. Independente da criação da SEP, o modal aquaviário – especialmente a navegação interior –, teve baixa prioridade durante os governos Lula e Dilma.

No modal ferroviário de cargas ocorreram mudanças estruturais significativas nesse período. Em 2008, é reestruturada a Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., via Lei nº 11.772, de 17 de setembro de 2008, ampliando sua abrangência, anteriormente restrita à Ferrovia Norte-Sul. E em 2011, o governo federal foi autorizado a criar a Empresa de Transporte Ferroviário de Alta Velocidade S.A. (ETAV), por meio da Lei nº 12.404, de 4 de maio de 2011, especialmente para a viabilização da ligação ferroviária entre Rio-São Paulo-Campinas, utilizando o sistema de trem de alta velocidade. O Decreto nº 7.755, de 14 de junho de 2012, cria a referida empresa, especificando o seu capital social. A ETAV é uma empresa pública sujeita ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários.

A Medida Provisória nº 576, de 15 de agosto de 2012, posteriormente convertida na Lei nº 12.743, de 19 de dezembro de 2012, alterou as Leis nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e nº 12.404, de 4 de maio de 2011, modificando a denominação da ETAV para Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL), e ampliando suas competências para prestar serviços na área de projetos, estudos e pesquisas, destinados a subsidiar o planejamento da logística e dos transportes no país, consideradas as infraestruturas, plataformas e os serviços pertinentes aos modos rodoviário, ferroviário, dutoviário, aquaviário e aeroviário.

Em relação ao modal aeroviário, houve a criação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac). O modal esteve ligado ao Ministério da Defesa até a criação da Secretaria de Aviação Civil, pela Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. A partir dessa mudança, ocorreram outras significativas como a concessão à iniciativa privada da operação, ampliação e manutenção dos aeroportos de Viracopos (Campinas/SP), Cumbica (Guarulhos/SP) e JK (Brasília/DF).

No modal rodoviário, notamos a omissão do Ministério de Transportes em relação a vários aspectos importantes tais como as concessões rodoviárias; segurança em relação a acidentes e roubos de cargas; controle do peso total e por eixo dos veículos; atendimento médico; socorro mecânico; áreas de descanso para motoristas ao longo das rodovias; controle sistemático das deformações dos pavimentos, entre outros.

Finalmente, parte importante da logística de cargas do comércio exterior brasileiro, os portos secos são mantidos sob gestão da Secretaria da Receita Federal, ligada ao Ministério da Fazenda, com importante papel a cumprir na logística de maneira geral.

Em relação à logística de passageiros, no sistema de transportes de passageiros de ônibus interestadual e internacional há uma omissão do Ministério dos Transportes, que deixou exclusivamente por conta da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a definição de políticas, diretrizes e monitoramento dessa atividade.

É preciso destacar outro modal de transporte importante, com pouca produção de artigos a respeito, o dutoviário. Cada vez mais produtos são transportados via dutos, como petróleo, álcool, minério e vislumbra-se a possibilidade do transporte de soja.



## CAPÍTULO 1

### EVOLUÇÃO HISTÓRICA NO PERÍODO 1993-2002

★ *Projetos*  
para o Brasil





## EVOLUÇÃO HISTÓRICA NO PERÍODO 1993-2002

### ANTECEDENTES

Até 1990, o Ministério dos Transportes estava organizado para exercer diretamente no plano federal as funções de: (i) construção, conservação, restauração e operação de infraestrutura de transportes de todas as modalidades com exceção do transporte aéreo; (ii) operação de ferrovias de carga e de passageiros interestaduais e intermunicipais, portos, navegação marítima e interior; (iii) operação, mediante concessão, dos serviços de transporte interestadual e internacional de passageiros; (iv) operação de transporte metropolitano sobre trilhos de passageiros; (v) operação dos armazéns gerais da estrada de ferro; (vi) planejamento dos transportes, com ênfase no Sistema Federal de Viação; e (vii) integração dos sistemas federais e estaduais de infraestrutura de transportes.

Essas funções eram desempenhadas por um conjunto de órgãos da administração direta, autarquias e empresas estatais, com destaque para o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), Rede Ferroviária Federal S.A (RFFSA), Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), a Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT), Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre (Trensub), Armazéns Gerais da Estrada de Ferro (AGEF), Portobrás, Companhias Docas, Lóide Brasileiro, Sunamam, Franave e as Administrações das Hidrovias do Interior.

Com a redemocratização do país em 1985, os modelos político e administrativo começam a sofrer alterações no sentido da descentralização de competências da esfera federal para a esfera estadual e para a iniciativa privada. Esses princípios foram consagrados em diversos dispositivos da Constituição Federal (CF) de 1988.

A partir de 1990, começou um processo de desmonte das funções do Ministério dos Transportes ocorrendo, em ordem cronológica: a extinção da Sunamam ainda na década de 1980; a extinção da Portobrás; a liquidação do Lóide e a privatização de companhias de navegação interiores; a privatização de portos e de instalação portuárias; a concessão a empresas privadas da exploração de importantes rodovias federais; a delegação para os estados de parte considerável da malha rodoviária federal; a concessão ao setor privado do sistema ferroviário federal responsável pelo transporte ferroviário de mercadorias; a extinção dos AGEF; a transferência para os estados da operação de metrô e trens metropolitanos; e, mais recentemente, as extinções da própria Rede Ferroviária Federal, do DNER e do GEIPOT. De outro lado, a criação do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit) – regulamentado pelo Decreto 6.550/2008 –, do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (Dnit), que substituiu o DNER, porém com mais atribuições, da Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT) e da Agência Nacional de Transporte Aquaviário (Antaq), colocou em evidência a necessidade de definir como o Ministério dos Transportes deveria operar nesse novo quadro administrativo.

Com as transformações ocorridas no mundo e no Brasil, tornou-se cada vez mais importante, tanto do ponto de vista do poder de competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional quanto do aumento da integração nacional, a redução dos custos logísticos, cujo principal componente é o custo de transporte. Os custos logísticos brasileiros se inserem entre os mais elevados do mundo e mais de um terço desses custos é gerado pelo setor de transportes. Planejar, coordenar, implantar e administrar a infraestrutura e os serviços de transporte dentro dessa visão de logística tornou-se imperativo, o que envolve a consideração sistemática de uma perspectiva de integração intra e intermodal.

Todas essas mudanças internas e externas no setor de transportes ocorreram de modo casuístico e sem uma reflexão que considerasse as transformações que o órgão central do sistema – o Ministério dos Transportes – deveria sofrer para adaptar-se ao novo quadro. Por consequência, o ministério ficou desprovido, organizacional e tecnicamente, de recursos para desempenhar as suas funções. Mesmo mudanças localizadas na sua estrutura que constaram da versão aprovada pelo Congresso da Lei nº 10.233 de 5 de junho de 2001, foram vetadas pelo Poder Executivo.

A reestruturação do ministério, que não foi levada a termo, previa a estadualização de todos os sistemas metroviários, com a consequente extinção da CBTU; a estadualização dos sistemas portuários; e a criação das secretarias de Planejamento, de Gestão e de Fomento.

Em resumo, pode-se afirmar que o Ministério dos Transportes, do modo como ficou estruturado, não permitiu importantes exercícios. Entre os mais importantes, destacamos os seguintes:

1) Planejamento nos seus níveis estratégicos, visando a mudança da matriz de transportes; planejamento tático, como por exemplo, no caso do Dnit, desestruturado para atender as novas funções e agências criadas posterior ao início das concessões e com atividades conflitantes com as do MT; planejamento operacional com programas anuais de trabalho.

2) Incentivo à integração com a promoção do transporte intra e intermodal, dentro de uma perspectiva de formação de cadeias logísticas para o abastecimento e exportação.

3) Coordenação das ações dos seus diversos órgãos e a integração com os órgãos correlatos e afetos nas esferas federal, estadual e municipal.

4) Fiscalização das atividades exercidas, direta ou indiretamente, pelos órgãos que lhe são subordinados ou vinculados.

5) Transparência de suas decisões para os usuários e para a sociedade.

6) Orientação na implantação do Dnit, assim como na sua estruturação e capacitação de pessoal para atender as áreas ferroviárias e hidroviárias, considerando que a formação dos quadros do Dnit surgiu a partir do pessoal do extinto DNER (rodoviarista).

7) Construção de uma sistemática de relacionamento produtivo com as Agências, evitando sobreposição com as funções do MT.

8) Administração de um programa de manutenção e ampliação de capacidade da infraestrutura de transportes do país, em contínua trajetória de deterioração há muitos anos.

Por todos esses motivos, a reestruturação do Ministério dos Transportes se constituiria no passo estratégico inicial para que as ações nesse setor viessem a se orientar em consonância com a nova diretriz governamental de retomada do crescimento e de eficiência e transparência administrativas, a partir de 2003, quando iniciou-se o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

## **POLÍTICA GERAL DO MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES**

A política geral do Ministério, através de análise das ações concretas desenvolvidas nos oito anos de governo Fernando Henrique Cardoso, esteve voltada para a consolidação dos eixos de desenvolvimento, basicamente na direção norte-sul, com poucas ações de integração leste-oeste e com os demais países da América do Sul; execução de política de descentralização ditada pelo Banco Mundial via estadualização dos sistemas portuários, ferroviários

e metroviários e de parte da malha rodoviária – visando à concessão para a operação pela iniciativa privada –, mantidos os ônus para o erário federal (os investimentos e contratação de pessoal) e com pouca ou nenhuma influência do governo federal na gestão destes sistemas; aumento do peso das agências reguladoras em detrimento do próprio ministério, das empresas e das autarquias, garantindo-se a pelos mandatos restantes de três e cinco anos dos presidentes da Antaq e da ANTT, respectivamente; e manutenção do predomínio do modal rodoviário sobre os demais.

Como mencionado, grande parte do processo de estadualização foi realizado com vistas à concessão para a operação pela iniciativa privada, com perda do controle público e início da degradação dos serviços – por exemplo, a Supervia, o Metrô do Rio de Janeiro e toda a rede ferroviária. Além disso, o governo federal teve que assumir os passivos de pessoal e, ainda, arcar com o ônus dos investimentos para viabilizar a estadualização, entre outros encargos.

Na maioria dos casos, os investimentos dos estados ou da iniciativa privada não foram realizados, acarretando perda de eficiência dos sistemas. A privatização direta dos armazéns gerais, onde seus galpões e silos serviam como interface entre o produtor, a ferrovia e os portos, sem uma política definida ou ações voltadas para a cadeia logística do abastecimento e exportação, transformou uma infraestrutura de armazenagem insuficiente em inexistente.

## POLÍTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO

### Portos

#### *Novo marco regulatório portuário*

Os portos sempre tiveram uma relação direta com a história das cidades, visto que ao buscar as condições geográficas favoráveis à construção do porto – águas calmas e profundas –, também se considerava as condições territoriais adequadas à urbanização, os mananciais de água potável e uma posição estratégica que possibilitasse o desenvolvimento do comércio.

A partir do governo Collor, iniciou-se um processo de desestatização dos serviços públicos, sendo que na área portuária buscou-se construir um novo marco regulatório que possibilitasse a operação desses serviços pela iniciativa privada.

A Lei nº 8.630/93, conhecida como Lei dos Portos, definiu que haveriam dois tipos de terminais portuários: de uso público e de uso privativo. O primeiro destinado à prestação de serviço público de embarque, desembarque e armazenamento de cargas de qualquer usuário. E o segundo destinado, exclusiva ou parcialmente, à movimentação de cargas próprias e, excepcional-

mente, de terceiros. Essa definição tinha como base a Constituição Federal, em seus artigos:

Artigo 21 Compete à União. (...)

Inciso XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: (...)

d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre os portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estados ou Território.

O Art. 4º, da Lei nº 8.630/1993 dizia:

Fica assegurado ao interessado o direito de construir, reformar, ampliar, melhorar, arrendar e explorar instalação portuária, dependendo:

I - de contrato de arrendamento, celebrado com a União no caso de exploração direta, ou com sua concessionária, sempre através de licitação, quando localizada dentro dos limites da área do porto organizado.

Ou seja, como a prestação de serviços de movimentação de cargas de terceiros somente poderia ser feita no âmbito do porto organizado, a operação privada desse serviço exigiria, obrigatoriamente, processo licitatório. Já os terminais de uso privativo, tanto os exclusivos como os mistos, por pertencerem a empresas produtoras e se destinarem a movimentar suas próprias cargas, poderiam ser construídos e operados com uma simples autorização do poder concedente.

Esse novo instrumento legal estabeleceu de forma definitiva o que vem a ser o porto organizado, criou o Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO) e o Conselho de Autoridade Portuária (CAP), entre outras novidades.

A nova legislação encontrou forte resistência inicial, durante a tramitação no Congresso Nacional, em especial pelos trabalhadores portuários, que viram um risco aos seus direitos conquistados em décadas de lutas sindicais. Apesar disso, o texto final da lei foi resultado de um grande acordo entre governo, iniciativa privada e trabalhadores portuários.

O conceito de porto organizado encontra-se presente no artigo 1º, §1º da Lei nº 8.630/1993:

Art. 1º (...)

Inciso I – Porto Organizado: o construído e aparelhado para atender às necessidades da navegação, da movimentação de passageiros ou da movimentação e armazenagem de mercadorias, concedido ou explorado pela

União, cujo tráfego e operações portuárias estejam sob a jurisdição de uma autoridade portuária.

A área do porto organizado é um complexo que compreende as instalações portuárias: ancoradouros, docas, cais, pontes e píeres de atracação e acostagem, terrenos, armazéns, edificações e vias de circulação interna, infraestrutura de proteção e acesso aquaviário ao porto, tais como guias-correntes, quebra-mares, eclusas, canais, bacias, de evolução e áreas de fundeio que devam ser mantidas pela administração do porto.

O terminal que estiver localizado no interior da área do porto organizado fica sujeito às determinações da autoridade portuária (como as Cias. Docas) e do Conselho de Autoridade Portuária, estando também obrigado a respeitar as convenções coletivas feitas pelos terminais. O oposto ocorre com os terminais privativos localizados fora da área do porto. Outra diferença é que, como operam com mão de obra própria, não precisam recorrer ao OGMO em busca de trabalhadores avulsos.

O governo federal, com a finalidade de coordenar e efetivar a aplicação da Lei nº 8.630/1993, criou o Grupo Executivo para Modernização dos Portos (GEMPO), responsável por proceder e coordenar o levantamento dos trabalhadores portuários avulsos, nos termos do Decreto nº 1.596/1995, que em seu artigo 1º, inciso V, dispõe:

Art. 1º. Fica autorizada a realização de levantamento dos trabalhadores portuários em atividade, com a finalidade de: (...)

V – identificar os trabalhadores portuários com vínculo empregatício e avulso em atividade, com vistas à divulgação das informações pertinentes ao preenchimento das condições estabelecidas nos arts. 54, 55, 70 e 71 da Lei nº 8.630/1993.

Em síntese, tem-se que o GEMPO, em termos gerais, trazia as seguintes incumbências:

- a) implementar a estruturação das tarifas portuárias que deveriam observar as peculiaridades de cada porto e os serviços prestados;
- b) estimular a livre concorrência entre os diversos portos;
- c) deflagrar a livre concorrência entre os proprietários arrendatários ou locatários de instalações de um mesmo porto;
- d) propiciar estímulo à participação do setor privado nos investimentos necessários à modernização da infraestrutura;

e) efetivar a quantificação dos trabalhadores do setor portuário e a regulamentação da atividade;

f) reaparelhamento dos portos, até a efetiva criação dos OGMOS e CAPS.

O Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO) do trabalhador avulso é constituído exclusivamente por operadores portuários, em cada porto organizado, sem fins lucrativos, como enunciado na Lei nº 8.630/1993.

Art. 18. Os operadores portuários, devem constituir, em cada porto organizado, um órgão de gestão de mão-deobra do trabalho portuário, tendo como finalidade:

I - administrar o fornecimento da mão-deobra do trabalhador portuário e do trabalhador portuário-avulso;

II - manter, com exclusividade, o cadastro do trabalhador portuário e o registro do trabalhador portuário avulso;

III - promover o treinamento e a habilitação profissional do trabalhador portuário, inscrevendo-o no cadastro;

IV - selecionar e registrar o trabalhador portuário avulso;

V - estabelecer o número de vagas, a forma e a periodicidade para acesso ao registro do trabalhador portuário avulso;

VI - expedir os documentos de identificação do trabalhador portuário;

VII - arrecadar e repassar, aos respectivos beneficiários, os valores devidos pelos operadores portuários, relativos à remuneração do trabalhador portuário avulso e aos correspondentes encargos fiscais, sociais e previdenciários.

Outro aspecto importante quanto ao OGMO é quanto a relação de suas competências que são seis, conforme consta no artigo 19 da Lei:

1) aplicar, quando couber, normas disciplinadoras previstas em lei, contrato, convenção ou acordo coletivo de trabalho, no caso de transgressão disciplinar;

2) promover a formação profissional e o treinamento multifuncional do trabalhador portuário, bem assim programas de realocação e de incentivo ao cancelamento do registro e de antecipação de aposentadoria;

3) arrecadar e repassar, aos respectivos beneficiários, contribuições destinadas a incentivar o cancelamento do registro e a aposentadoria voluntária;

4) arrecadar as contribuições destinadas ao custeio do órgão;

5) zelar pelas normas de saúde, higiene e segurança no trabalho portuário avulso;

6) submeter à Administração do Porto e ao respectivo Conselho de Autoridade Portuária propostas que visem à melhoria da operação portuária e à valorização econômica do porto.

O OGMO age como simples agência de colocação de mão de obra, razão pela qual a lei tratou de eximi-lo de qualquer responsabilidade no caso de prejuízos que possam ser causados pelos trabalhadores portuários avulsos aos tomadores dos seus serviços ou a terceiros.

Como existe responsabilidade solidária entre o OGMO e os operadores portuários, é permitido que as reclamações trabalhistas sejam ajuizadas tendo estes como litisconsortes passivos.

O OGMO é considerado de utilidade pública e não pode ter fins lucrativos, sendo-lhe vedada a prestação de serviços a terceiros ou o exercício de qualquer atividade não vinculada à gestão de mão de obra (art. 25 da Lei nº 8.630/1993).

O Conselho de Autoridade Portuária (CAP) é composto por órgãos de natureza administrativa, de supervisão, de planejamento, de promoção de melhoria dos meios de produtividade qualitativa e quantitativa do porto. Também têm como tarefa regulamentar a exploração, homologar horário de funcionamento do porto e os valores das tarifas portuárias. Portanto, não são apenas consultivos, podendo ter grande importância na consolidação do novo regime portuário.

Esses conselhos constituem órgão administrativo, instituídos regionalmente, ou seja, em cada porto brasileiro, com funções claramente normatizadoras das atividades portuárias, cabendo ainda a esses conselhos o poder de julgar em grau recursal decisões emanadas da administração do porto sob sua jurisdição, bem como do órgão gestor de mão de obra avulsa. E, ainda, compostos por quatro blocos de representantes: do poder público, dos operadores portuários, da classe dos trabalhadores portuários, e dos usuários dos serviços portuários e afins.

Os membros dos conselhos seriam designados pelo ministério competente para um mandato de dois anos, podendo ser reconduzidos por iguais períodos.

Os Conselhos de Autoridade Portuária instituiriam centros de treinamento profissional destinados à formação e ao aperfeiçoamento de pessoal para o desempenho de cargos e o exercício de funções e ocupações peculiares às operações portuárias e suas atividades correlatas. As competências destes CAPs estão previstas no artigo 17, parágrafos 1º e 2º da Lei nº 8.630/1993.

A Companhia das Docas, entidade paraestatal autárquica, foi convertida tão somente em autoridade portuária, numa definição mais clara. O seu quadro de capatazia foi transferido para o OGMO.

O operador portuário deve ser pessoa jurídica de direito público ou privada (administração do porto) que, após devidamente pré-qualificada, passa a



executar operações portuárias na área do porto organizado e a ser responsável por elas. (artigo 1º, parágrafo 1º, Inciso III, da Lei nº 8.630/1993).

O operador portuário responde tanto pela remuneração a ser paga pelo serviço prestado como também perante a administração do porto pelos danos que possam ser causados à infraestrutura e a instalação a ela pertencentes, bem como perante o proprietário da carga que estiver sob sua guarda, além de proceder à remuneração do trabalhador portuário, mediante repasse ao órgão gestor.

A estrutura do Sistema Portuário Brasileiro é composta por:

- Sociedade de Portos e Hidrovias do Estado de Rondônia – SOPH (Convênio de Delegação com o Estado de Rondônia), Porto de Porto Velho/RO.

- Sociedade de Navegação, Portos e Hidrovias do Estado do Amazonas – SNPH (Convênio de Delegação com o Estado do Amazonas), Porto de Manaus/AM.

- Companhia Docas do Pará – CDP, Porto de Macapá/AP; Porto de Santarém/PA; Porto de Vila do Conde/PA; Porto de Belém/PA.

- Empresa Maranhense de Administração Portuária – EMAP (Convênio de Delegação com o Estado do Maranhão), Porto de Itaqui/MA.

- Companhia Docas do Ceará – CDC, Porto de Fortaleza/CE.

- Companhia Docas do Rio Grande do Norte – CODERN, Porto de Areia Branca/RN; Porto de Natal/RN; Porto de Recife/PE; Porto de Maceió/AL.

- Companhia Docas da Paraíba – DOCAS-PB (convênio de delegação com o estado da Paraíba), Porto de Cabedelo/PB.

- SUAPE – Complexo Industrial Portuário (autorização ao estado de Pernambuco), Porto de Suape/PE.

- Companhia das Docas do Estado da Bahia – CODEBA, Porto de Salvador/BA; Porto de Aratu/BA; Porto de Ilhéus/BA.

- Companhia Docas do Espírito Santo – CODESA, Porto de Vitória/ES.

- Companhia Docas do Rio de Janeiro – CDRJ, Porto de Niterói/RJ; Porto do Rio de Janeiro/RJ; Porto de Sepetiba/RJ; Porto de Angra dos Reis/RJ.

- Companhia Municipal de Administração Portuária – COMAP (Convênio de delegação com a prefeitura de Arraial do Cabo), Porto de Forno/RJ.

- Companhia Docas do Estado de São Paulo – CODESP, Porto de Santos/SP.

- Desenvolvimento Rodoviário S.A. – Dersa (Concessão ao estado de São Paulo), Porto de São Sebastião/SP.

- Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina – APPA (Concessão ao estado do Paraná), Porto de Paranaguá e Antonina/PR

- Administração do Porto de São Francisco do Sul – APSFS (Concessão ao estado de Santa Catarina), Porto de São Francisco do Sul/SC.

- Administradora Hidroviária Docas Catarinense – ADHOC (Convênio de Delegação com a prefeitura de Itajaí), Porto de Itajaí/SC.
- Companhia Docas de Imbituba – CDI (Concessão ao setor privado), Porto de Imbituba/SC.
- Superintendência de Portos e Hidrovias do Estado do Rio Grande do Sul – SPH (convênio de delegação com o estado do Rio Grande do Sul), Porto de Porto Alegre/RS; Porto de Pelotas/RS.
- Superintendência do Porto de Rio Grande – SUPRG (Convênio de Delegação com o estado do Rio Grande do Sul), Porto de Rio Grande/RS.

O processo de estadualização dos portos se acelerou no final do governo Fernando Henrique Cardoso, mas estacionou nos governos Lula e Dilma.

#### *Metrô e trens urbanos*

■ Pernambuco: Assinado acordo de financiamento vinculado à transferência do sistema, envolvendo recursos do Bird (102 milhões de dólares) e do governo federal (101,8 milhões de dólares). No acordo firmado ficou ainda estabelecido que o Governo Federal arcaria com todos os custos do Metrorec até a efetiva conclusão das obras de ampliação. O Ministério estava trabalhando para viabilizar a estadualização até o dia 31 de dezembro de 2002. Em reunião com o Banco Mundial, representantes apontaram para a possibilidade de aguardar o novo governo para definir a abordagem a ser adotada.

■ Minas Gerais: Foi criada a empresa estadual Metrominas, mas ainda não foi efetivada a transferência. Há falta de entrosamento político nas três esferas de poder, assim como investimentos na ampliação, complementação e dos sistemas. O Ministério estava trabalhando para viabilizar a estadualização até o dia 31 de dezembro de 2002. Vale o mesmo comentário final do item anterior.

■ Ceará: Criada a empresa Metrofor. Transferência realizada no segundo semestre de 2002 como condição para a implantação da segunda fase do projeto. O sistema em operação funciona ainda com locomotivas a diesel.

■ Bahia: Transferência não realizada e obras em andamento.

■ Rio de Janeiro: Transferência realizada do Metrô e dos Trens Urbanos, sendo a gestão deste último desmembrada em duas, onde uma concedida à iniciativa privada e outra gerida pelo governo do estado. A empresa privada encontrava-se em dificuldades e o trecho estadualizado operava de forma precária.

■ São Paulo: Transferência realizada do Metrô e dos Trens Urbanos, continuando as empresas sob a gestão do governo do estado. Esta transferência restringiu os recursos para investimentos e na melhoria e ampliação do siste-

ma de transporte de passageiros sobre trilhos, passando esses a contar apenas com os investimentos realizados pelo Estado.

■ Rio Grande do Norte, Paraíba e Alagoas: Transferências não realizadas. Acordos de estadualização ainda em negociação.

Apenas Rio de Janeiro, São Paulo e Ceará tiveram a efetiva transferência para o Estado.

### *Ferrovias*

Nesse quesito, as principais pendências desde o governo Lula foram as seguintes:

O processo de liquidação da RFFSA; viabilização do cumprimento das Leis nº 8.186/1991 e 10.478/2002 que estabeleceram a paridade salarial entre ativos e inativos, o que não foi praticado pelo governo FHC, gerando um congelamento salarial de mais de 95 mil ferroviários aposentados e pensionistas, ancorado no processo de liquidação da RFFSA.

Os leilões judiciais dos imóveis residenciais, ocupados por ferroviários da ativa, aposentados, pensionistas e demitidos, e ações de despejo dos que se encontram inadimplentes com os pagamentos dos aluguéis ou parcelas dos contratos de compra.

Operadoras privadas do sistema de transporte de cargas ferroviárias fechavam, desativavam oficinas, estações e trechos ferroviários, com critérios que precisavam ser avaliados.

### **Programa de estadualização de rodovias federais**

A Medida Provisória nº 82, de 12 de dezembro de 2002, transferiu a estados escolhidos pelo Ministério dos Transportes, o domínio de 14 mil quilômetros de rodovias federais. Ainda no final de 2002, foram repassados para esses estados cerca de 1,8 bilhão de reais para “financiar” a recuperação da malha rodoviária. Como mostraremos no próximo capítulo, a quase totalidade desses recursos foi utilizada pelos governos para outras finalidades, inclusive para pagamento de 13º salário do funcionalismo, como aconteceu, por exemplo, em Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Essas rodovias ficaram abandonadas, até 2005, quando o governo Lula resolveu cuidar delas, mesmo sem a garantia de devolução desses recursos por parte dos estados.

Até o início de 2003, 15 estados tinham assinado o termo de transferência para a estadualização de rodovias federais, conforme a ação de descentralização rodoviária prevista na MP nº 82/2002. Foram os governos estaduais do Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Piauí, Rondônia, Paraíba, Paraná, Roraima,

Rondônia, Amazonas, Goiás, Espírito Santo, Bahia, Maranhão, Pernambuco e Tocantins. O plano do governo FHC era descentralizar cerca de 16.340 km de rodovias federais. Os estados iriam assumir a malha paulatinamente, 25% a cada ano, a partir de 2003, até 2006. Para cada quilômetro estadualizado, as Unidades da Federação receberam 130 mil reais da União. Os trechos passíveis de estadualização foram listados nas portarias de números 765 e 803 do Ministério dos Transportes, publicadas no Diário Oficial da União de 18 e 19 de dezembro de 2002.

Importante ressaltar que a MP nº 82/2002 (e seu projeto de lei de conversão) recebeu veto total do presidente Lula, com consequências danosas nos primeiros três anos de governo. Essas rodovias não foram cuidadas pelos governos estaduais e estavam proibidas de serem cuidadas pelo Dnit, devido ao repasse de recursos e à discussão sobre a eficácia gerada pela MP, independente do veto.

### **Agências reguladoras**

A lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que criou a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Agência Nacional de Transportes Aquáticos (Antaq), em seu artigo 21, parágrafo 2º, diz: “O regime autárquico especial conferido à ANTT e à ANTAQ é caracterizado pela independência administrativa, autonomia financeira e funcional e mandato fixo de seus dirigentes”.

O artigo 53, em seu parágrafo 1º, diz que “os membros da diretoria serão nomeados pelo presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal, nos termos da alínea f do inciso III do art. 52 da Constituição Federal”.

O artigo 54 diz que: “Os membros da diretoria cumprirão mandatos de quatro anos, não coincidentes, admitida uma recondução”.

O art. 55 diz que: “Para assegurar a não coincidência, os mandatos dos primeiros membros da diretoria da ANTT serão de dois, três, quatro, cinco e seis anos e os mandatos dos primeiros membros da diretoria da ANTAQ serão de dois, três e quatro anos, a serem estabelecidos no decreto de nomeação”.

Finalmente, o art. 56 diz que: “Os membros da diretoria perderão o mandato em virtude de renúncia, condenação judicial transitada em julgado, processo administrativo disciplinar, ou descumprimento manifesto de suas atribuições”.

Por conta desses dispositivos, o governo teve que conviver com diretorias nomeadas pelo governo anterior e que tinham muita autonomia. Dizia-se, à época da transição, que seria necessário fazer uma discussão a respeito dos mandatos das diretorias, para garantir que a política das agências fosse a política do governo eleito e não a política do governo derrotado. De fato, o

governo enviou em 2004, projeto de lei que se dispunha a regulamentar as atribuições e limites das agências, *vis a vis* os respectivos ministérios a que estão vinculadas. Esse projeto não evoluiu até hoje.

### **Fontes de financiamento existentes e propostas para o modal rodoviário**

À perda de eficiência administrativa do Ministério dos Transportes somou-se a falência do modelo de financiamento do setor, o que levou à precária situação da malha rodoviária federal. No final de 2002, apenas 15% da sua extensão (cerca de 56 mil quilômetros) encontrava-se em condições satisfatórias.

A existência de um ministério adequadamente organizado e orientado para a eficiência contribuiria, sem dúvida, para que a deterioração não chegasse a tal ponto. A ineficiência das aplicações em rodovias agravou-se com a instalação de um ciclo vicioso que pode ser assim resumido: redução e insegurança na alocação de recursos financeiros – elevação dos preços unitários das empresas – redução da extensão de rodovias mantidas; aumento da deterioração – necessidade de serviços mais caros – redução e insegurança na alocação dos recursos financeiros. Em consequência, o estoque de conservação e de restauração postergadas de rodovias atingiu grandes proporções e somente poderia ser eliminado com o fim desse ciclo.

Por outro lado, para reduzir a participação do transporte na formação dos custos logísticos, havia necessidade urgente de investimentos no aumento de capacidade da infraestrutura de transporte de todas as modalidades, com prioridade para as ferrovias e hidrovias. Quanto ao transporte de passageiros, não pode ser esquecido o encaminhamento da solução dos sistemas de transportes ferroviários das metrópoles brasileiras.

As principais fontes de financiamento do setor transportes, ao final de 2002, eram as seguintes:

#### **■ BIRD – Banco Mundial**

Financiamento da estadualização dos sistemas metroviários e ferroviários de Recife, Rio, Belo Horizonte, Fortaleza, Salvador e Goiânia (projeto em preparação). Valor em 2002: 1,53 bilhões de dólares. Co-financiava, junto com o BID, o projeto de restauração e descentralização das rodovias federais (1ª fase). Valor em 2002: 750 milhões de dólares.

#### **■ BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento**

Financiamento da duplicação da rodovia Fernão Dias (BR-381) entre Belo Horizonte e São Paulo (1ª etapa). Valor em 2002: 534 milhões de dólares. Co-financiava, com o Banco Japonês para Cooperação Internacional (JBIC), a

ampliação e modernização da ligação São Paulo – Curitiba – Florianópolis; a duplicação da rodovia Fernão Dias (BR-381), entre Belo Horizonte e São Paulo (2ª etapa); e a duplicação e restauração da BR-101 entre Florianópolis/SC e Osório/RS (em contratação em 2002). Valor: 2,9 bilhões de dólares.

■ **JBIC – Banco Japonês para Cooperação Internacional**

Financiamento do Trem Metropolitano de Fortaleza (em contratação em 2002), o Sistema de Transporte de Alta Capacidade em Curitiba (projeto em preparação em 2002) e a Ferrovia Norte-Sul (projeto em preparação em 2002). Valor em 2002: 1,43 bilhão de dólares.

■ **CAF – Banco de Desenvolvimento da América Latina**

Financiamento do projeto de pavimentação da BR-174 (Manaus/AM-Caracarái/RR). Valor em 2002: 168 milhões de dólares.

Nesse quadro, a partir da Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, é instituída a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados; gás natural e seus derivados e álcool etílico combustível. Segundo a lei, o produto da arrecadação da Cide seria destinado, na forma da lei orçamentária, ao:

I - pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, de gás natural e seus derivados e de derivados de petróleo; II - financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e III - financiamento de programas de infraestrutura de transportes.

A lei previa a destinação de parte destes recursos arrecadados para estados e o Distrito Federal:

Art. 1º - A União entregará aos Estados e ao Distrito Federal, para ser aplicado, obrigatoriamente, no financiamento de programas de infraestrutura de transportes, o percentual a que se refere o art. 159, III, da Constituição Federal.

A avaliação quase unânime, na ocasião, era a de que a vinculação de recursos fiscais para manutenção da malha rodoviária já implantada, compreendendo serviços e obras necessários para garantir condições normais de operação e segurança do tráfego, era um procedimento ampla e internacionalmente utilizado, tendo sido aplicado, com sucesso no Brasil, desde 1945, com a Lei Maurício Joppert (Fundo Rodoviário Nacional) até a promulgação da CF, em 1988.

Avaliava-se, naquele momento da transição, que a vinculação permanente de recursos poderia causar distorções na alocação de recursos orçamentá-

rios. Reconhecia-se, no entanto, que a vinculação temporária, periodicamente revista, em certas situações, apresentava-se como condição indispensável para a superação de condições críticas. Tal era o caso do setor transportes.

Com efeito, a sinalização de garantia de recursos, no nível determinado pela análise global do orçamento, constituía-se numa condição necessária para reverter o ciclo vicioso instalado. O uso da Cide para desempenhar essa função revelava-se não só adequado, como imperativo, tendo em vista que: a) a geração dos recursos que a compõe guarda relação com um importante insumo do setor transporte – o petróleo e seus derivados; b) na forma do projeto de lei em tramitação no Congresso, naquele momento, a participação das áreas beneficiadas pelos recursos da Cide seria revista periodicamente; c) os montantes de arrecadação da Cide projetados para os próximos anos mostravam-se compatíveis com os volumes de recursos necessários para reverter o quadro precário da infraestrutura de transporte do Brasil.

A experiência, há mais de dez anos, sem a alocação segura de recursos para o setor indicava que a permanência dessa situação implicaria na continuidade da deterioração da infraestrutura de transportes, inviabilizando-se os objetivos de retomada do crescimento econômico, a inserção dos produtos brasileiros no mercado internacional e a redução dos preços dos bens produzidos e consumidos no país.

### **Modernização dos equipamentos ferroviários**

A indústria de material ferroviário implantou-se no Brasil na década de 1940, é um dos ramos mais antigos da indústria de bens de capital. Seu desenvolvimento vinha acompanhando a evolução do sistema de transporte ferroviário nacional e apresentou, no passado, oscilações entre agudos crescimentos de sua capacidade instalada até elevadas taxas de ociosidade.

Em 2002, no mercado internacional, existiam dois grandes grupos que lideravam a produção mundial de locomotivas diesel-elétricas: General Electric (GE) e General Motors (GM), ambas detinham a quase totalidade desse mercado. A indústria brasileira de locomotivas no passado contava com ambas e atingiu a marca de 47 locomotivas produzidas em 1986. Em 2002, restava apenas a subsidiária da GE: a empresa GEVISA, que em 2000 produziu apenas uma unidade de locomotiva diesel-elétrica.

A concessão das malhas ferroviárias: Oeste, Sul, Centro-Leste, Sudeste, Teresa Cristina, Nordeste e Paulista, e o estabelecimento, nesses contratos, de metas mínimas de produção e máximas de número de acidentes, levaram os concessionários a realizar investimentos de forma a atingir as metas fixadas pelo governo.

Para o cumprimento dessas metas os concessionários costumavam comprar, no exterior, locomotivas diesel-elétricas com mais de 25 anos de uso de empresas revendedoras que se responsabilizavam por colocar em marcha esses bens, realizando reparos, transformações e rebitolamento, apesar de não serem credenciadas pelos respectivos fabricantes originais.

Além disso, a existência de “ex” tarifário (alíquota de Imposto de Importação reduzida) para locomotivas diesel-elétricas computadorizadas, com totalizadores e registradores de eventos, e a falta de uma política para o setor ferroviário, levaram os importadores a trazerem locomotivas usadas, partes, peças e componentes, contratando no exterior a execução dos reparos e transformação, com o objetivo de adequar os bens adquiridos ao “ex” existente. Dessa forma, as alíquotas do Imposto de Importação das partes, peças e componentes, por estarem incorporados na locomotiva, também eram reduzidas.

Esta prática, aliada ao fato de haver uma grande disponibilidade de locomotivas usadas nos países desenvolvidos, devido às restrições de meio ambiente e de segurança, impostas pelos órgãos de fiscalização e controle dos países de origem, e a falta de políticas nacionais para controle e fiscalização adequados, inviabilizou a fabricação e a reforma de locomotivas no Brasil.

Tal como os aviões, as locomotivas tinham rígidas normas e regulamentos de operação e de segurança, seguidos internacionalmente, que visavam reduzir os riscos de acidentes nas malhas ferroviárias por onde eram transportados os mais variados tipos de produtos, inclusive inflamáveis e tóxicos, de forma a evitar danos às populações e ao meio ambiente adjacentes a essas malhas.

A General Motors Corporation, por exemplo, ao que tudo indica, por intermédio da sua divisão *Eletro-Motive Division* (EMD), percebendo a crescente demanda brasileira por locomotivas diesel-elétricas; a origem das locomotivas já importadas; a forma e o tipo dos reparos realizados sem a observância das regras de segurança, meio ambiente e performance; e o interesse em retomar a produção, a modernização e a recuperação de locomotivas no país, apresentou proposta para a instalação de uma fábrica no Brasil, destinada a atender os mercados local e externo.

### **IIRSA – Iniciativa de integração da infraestrutura da América do Sul**

A IIRSA constituiu-se num extenso e ousado projeto de integração da América do Sul, tocado a várias mãos, sendo o Ministério dos Transportes um de seus principais pilares, conforme decreto do presidente da República de 17 de setembro de 2001, que criou a Comissão Interministerial para implementá-la.



Tratava-se de projeto de grande envergadura e que buscava a superação da fome, da miséria, do desemprego e da estagnação a que estão historicamente relegados os países da América do Sul.

A integração sul-americana era considerada condição essencial para o desenvolvimento sustentável da região. Para crescer de forma harmônica, entendia-se que esse países precisavam integrar suas economias, aumentando o intercâmbio comercial, financeiro e tecnológico dentro da região e com o restante do mundo. Era importante que a América do Sul fosse vista como uma região geoeconômica única.

“A ampliação da integração econômica pressupunha o fortalecimento da integração física entre os países”, conforme destaca o documento de sua criação assinado em Brasília, em 31 de agosto e 1º de setembro de 2000, por todos os presidentes do continente sul americano e ainda pelos presidentes do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Corporação Andina de Fomento (CAF).

Para alcançar os objetivos da integração ficaram estabelecidos nove eixos de integração e desenvolvimento, a saber:

- Eixo Mercosul-Chile
- Eixo Andino
- Eixo Interoceânico (Brasil/Bolívia/Paraguai/Peru/Chile)
- Eixo Multimodal do Amazonas
- Eixo Venezuela/Brasil/Guiana/Suriname
- Eixo Peru-Brasil,
- Eixo Porto Alegre-Jujuy-Antofagasta
- Eixo Neuquen-Concepcion
- Eixo Orinoco-Amazonas-Plata

No Brasil, essa iniciativa era gerenciada por uma comissão interministerial, cuja secretaria executiva estava a cargo do Ministério do Planejamento.

### **Reestruturação do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata)**

O Fonplata foi criado com a finalidade de constituir-se no mecanismo financeiro do Tratado da Bacia do Prata. Suas atividades iniciaram em setembro de 1977 e, desde então vem financiando principalmente projetos de infraestrutura e integração física da sub-região latino-americana.

Durante mais de duas décadas de existência, o Fundo aprovou 55 operações de financiamento, no valor aproximado de 400 milhões de dólares, com desembolsos da ordem de 342 milhões de dólares. Sua importância foi considerável para dois países de menor desenvolvimento da região (Bolívia e Paraguai), que receberam desembolsos superiores a 150 milhões.

O Brasil, até final de 2002, foi contemplado com seis operações de crédito, no valor total de 67,5 milhões de dólares, sendo três para o Estado do Mato Grosso do Sul, duas para a cidade de Porto Alegre (RS) e uma para a cidade de Campo Grande (MS).

Dois fatores contribuíram para o fraco desempenho do Fonplata no Brasil: a decisão do governo brasileiro no sentido de “autograduar-se”, atuando apenas como mero doador de recursos. O país passou à condição de mutuário somente em 1994; e o fato de apenas os estados brasileiros banhados pela Bacia do Prata serem elegíveis aos financiamentos.

O Brasil, entretanto, até o final de 2002, tinha participado ativamente no fornecimento de bens e serviços aos projetos financiados pelo fundo, dentro e fora do país.

O capital autorizado deste fundo era de 308 milhões de dólares, dos quais 87% (268 milhões) foram integralizados e 13% (40 milhões) representavam o capital exigível. O Brasil detinha 33% do capital, com um aporte efetivo de 89 milhões de dólares.

Do ponto de vista estritamente financeiro, o Fonplata, no período de 1992 a 2001, teve uma evolução positiva: os ativos cresceram de 180 milhões para 370 milhões de dólares até 31 de dezembro de 2001 (crescimento médio de 6,9% ao ano), enquanto os passivos aumentaram apenas de 2,5 milhões para 9 milhões de dólares, ao final de 2001. A renda líquida, no mesmo período, de 9 milhões para cerca de 22 milhões de dólares (crescimento médio de 8,1% ao ano).

Da necessidade de reforma do Fonplata originaram-se os primeiros estudos para a criação de um Banco de Desenvolvimento do Mercosul, com vistas a apoiar, pelo lado financeiro, as iniciativas de ampliação e aprofundamento da União Aduaneira do bloco latino-americano. Em dezembro de 1996, à margem da XXIV Reunião do Grupo do Mercado Comum (GMC), os governadores do Fonplata firmaram a “Declaração de Fortaleza sobre Mecanismos Financeiros de Integração Regional”, com o objetivo de aumentar a alavancagem de recursos para a região. A declaração assinalou o compromisso político dos países-membros de criar um nova instituição com “estrutura de banco, de caráter autônomo e aberto à participação de países extrarregionais, de organismos multilaterais de crédito e de instituições financeiras públicas e privadas”.

Naquela oportunidade, foi constituído um comitê composto por funcionários das áreas econômicas dos países-membros, com o objetivo de elaborar, no prazo de seis meses, um projeto de reforma visando à transformação do fundo em uma instituição financeira de fomento do desenvolvimento regional (Banco do Mercosul). Esta iniciativa contou com o apoio dos presidentes da República dos cinco países-membros.

A discussão sobre a transformação do Fonplata em um banco de desenvolvimento foi suspensa em 1997, em decorrência da situação econômico-financeira dos países-membros, afetados pela crise asiática. A falta de definição sobre o seu destino contribuiu para piorar mais a precária situação do organismo. Como reflexo, no período de 1997 a 2000, não aprovou-se sequer uma operação de crédito.

O tema Fonplata ressurgiu durante a assembleia anual do BID realizada em Santiago do Chile, em abril de 2001, quando o Brasil e a Argentina iniciaram entendimentos para uma possível incorporação do Fonplata à CAF. A crise que surgiu na Argentina e as reações em contrário dos países de menor desenvolvimento da região, notadamente o Paraguai, deixaram o assunto em suspenso.



## CAPÍTULO 2

### EVOLUÇÃO HISTÓRICA NO PERÍODO 2003-2013

★ *Projetos*  
para o Brasil



## EVOLUÇÃO HISTÓRICA NO PERÍODO 2003-2013

### EVOLUÇÃO DA ECONOMIA E DO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO

#### **Aspectos gerais**

Muito comentou-se na mídia sobre caos e apagão logístico, a partir de 2003. A linha desse tipo de discurso, predominante nos veículos de comunicação, é de que as infraestruturas rodoviárias, ferroviárias, aeroviárias e portuárias estão em situação precária e isso impediria o crescimento da economia brasileira, nos padrões dos demais países dos Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

Eram apontados como os principais gargalos de infraestrutura logística as rodovias esburacadas; as ferrovias com traçados do século XIX – bitola estreita, curvas de raios pequenos, rampas elevadas e com muitos obstáculos nas travessias urbanas; o sistema aeroportuário com pouca capacidade para cargas e passageiros; o sistema de controle aéreo obsoleto; os portos com baixa eficiência, provocando filas de caminhões, elevando o tempo de carga e descarga, oneroso tempo de espera para as embarcações, calado insuficiente, limitações de retroárea para contêineres e de berços de atracação e, coroadando isso, os elevados custos de movimentação de cargas na cadeia logística.

Entretanto, quando são observados os indicadores relevantes, constata-se que essas afirmações são, parcial ou totalmente, falsas. É o que tentaremos mostrar neste capítulo.

A fundamentação aqui apresentada revela o inverso de uma avaliação que tornou-se unanimidade na imprensa brasileira e esteve presente também em alguns setores do governo federal. Ora, se é fato que infraestrutura e logística

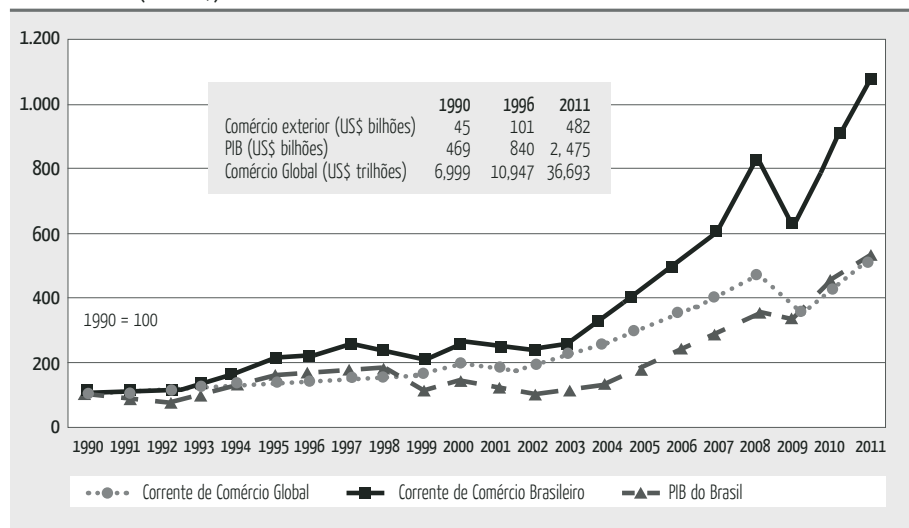
precárias e bastante ineficientes causam entraves no crescimento do comércio exterior e da própria economia, então como se explica números crescentes nesses dois itens? Pode ser um sinal, portanto, de que a infraestrutura e a logística têm atendido essa demanda. Os tempos e custos de operação podem ser menores do que são e a qualidade no atendimento também pode ser melhor.

### Evolução do comércio exterior brasileiro

A partir de 2002, a corrente de comércio exterior quase triplicou, passando de cerca de 100 bilhões de dólares em 2002 para cerca de 480 bilhões em 2011 (Figura 1).

**Figura 1**

**Evolução do comércio global x comércio exterior x PIB**  
1990 - 2011 (em US\$)



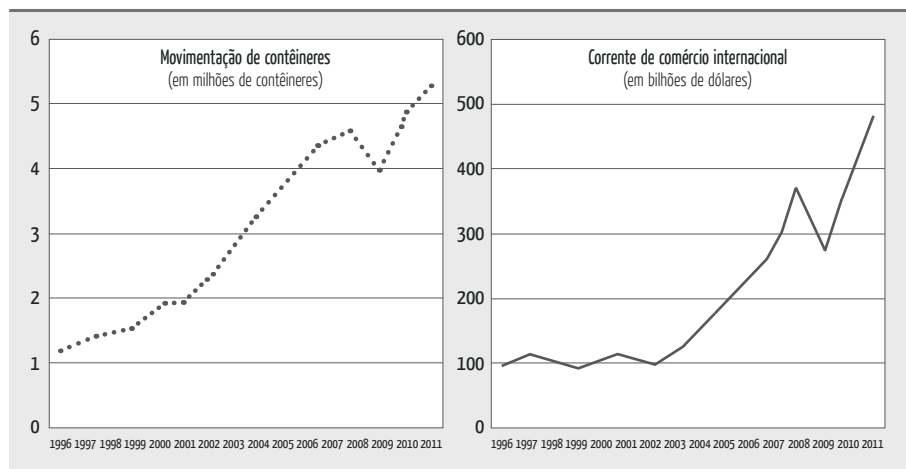
Fonte: Banco Central e OMC - Organização Mundial do Comércio.

A quantidade de contêineres (cargas de maior valor agregado) aumentou 2,5 vezes, passando de cerca de 2 milhões, em 2002, para cerca de 5 milhões e duzentos mil 5,2 milhões, em 2011. Na verdade, entre 2002 e 2007, o comércio exterior e a logística brasileira já tinham alcançado um elevado crescimento na movimentação de contêineres, passando de 2 milhões a 4,5 milhões nesse período – mais que o dobro –, com redução nos anos de 2008 e 2009, devido à crise financeira e econômica mundial (Figura 2).



Figura 2

### Movimentação de contêineres e corrente de comércio exterior 1996 - 2011



Fonte: Abratec e Bacen.

Além disso, no período 2009 a 2010, o Brasil teve um dos maiores crescimento global no comércio exterior, entre os países desenvolvidos e dos Brics, sendo 32% nas exportações – mesmo patamar da China, Índia, Japão e Rússia – e 43% nas importações – maior que esses quatro países, o dobro dos EUA e Canadá e o triplo da Alemanha (Figura 3 - página 42).

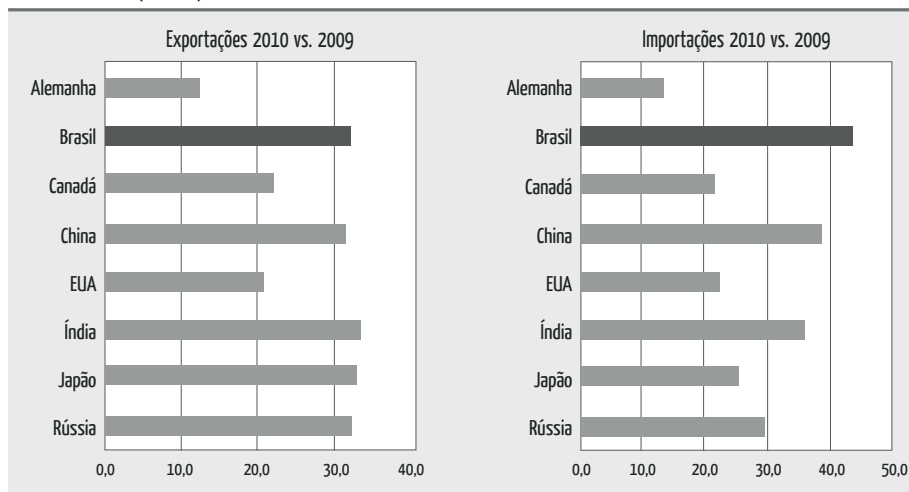
No período de 2010 a 2011, foi mantido um ritmo forte de crescimento, a despeito do aprofundamento da crise financeira e econômica mundial, com bons resultados comparativos com os países desenvolvidos e dos Brics (Figura 4 - página 42).

Essas cargas chegaram aos portos, em sua quase totalidade, por meio de caminhões e trens. Se houve crescimento elevado, em apenas dez anos, significa que as exportações e importações fluíram e tiveram custos logísticos adequados para se tornarem competitivos e atraentes, ainda que possam ser menores, no futuro.

Na Figura 5 (na página 43) são mostrados os perfis e os volumes das cargas movimentadas nos portos brasileiros no período, restando claro que os portos públicos “carregaram o piano” da movimentação de carga geral.

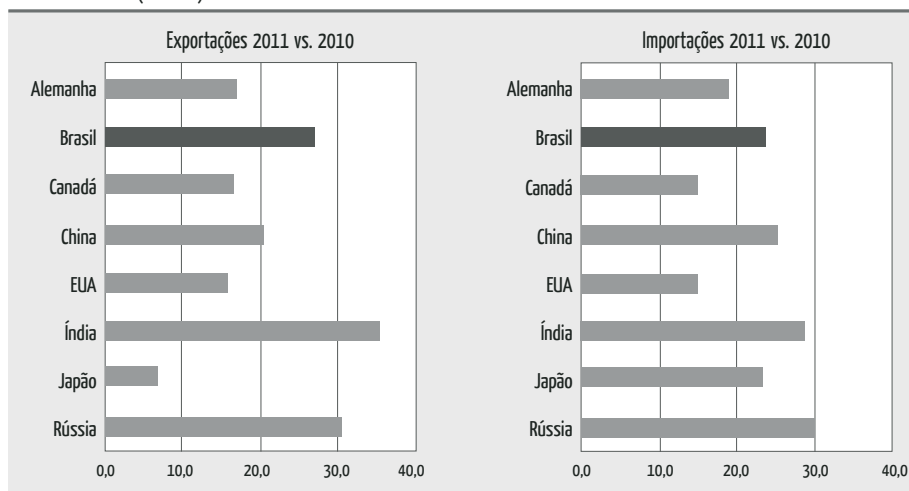
Diante desses indicadores, podemos perguntar como poderia o comércio exterior e a movimentação de contêineres e granéis terem crescido tanto, se o Brasil possui tantos gargalos e esteve, todo esse tempo, à beira de um apagão

**Figura 3**  
**Comércio exterior Brasil x outros países**  
 2009 - 2010 (em %)



Fonte: OMC - Organização Mundial do Comércio.

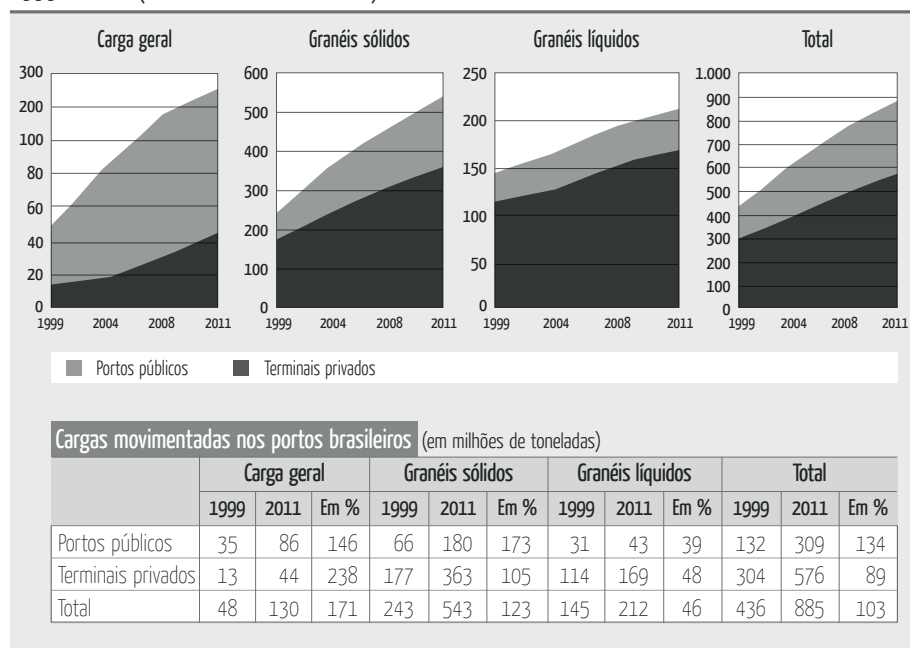
**Figura 4**  
**Comércio exterior Brasil x outros países**  
 2010 - 2011 (em %)



Fonte: OMC - Organização Mundial do Comércio.

Figura 5

### Movimentação dos tipos de cargas no portos brasileiros 1999 - 2011 (em milhões de toneladas)



Fonte: Antaq e Ministério dos Transportes.

logístico? Existem duas possibilidades excludentes: ou não há correlação alguma entre crescimento econômico e infraestrutura de transportes ou o discurso predominante na mídia era falso. Afirmamos, com base nestes e em outros indicadores que existe sim correlação entre crescimento e infraestrutura de transportes e que, portanto, o discurso predominante não tinha fundamentação em fatos e números.

Os resultados mencionados anteriormente surpreendem quem acompanha o assunto somente pelos veículos convencionais de imprensa, mas não surgiram espontaneamente. Foram frutos de ações proativas e investimentos do governo federal e da iniciativa privada, como mostraremos a seguir.

#### Contribuição do sistema portuário para o crescimento do comércio exterior brasileiro

No sistema portuário, a resposta positiva foi possível graças aos maciços investimentos públicos, como dragagens, medidas institucionais (como o

Reporto), e um sólido marco regulatório – que até dezembro de 2012 estimulou significativos investimentos privados, tanto nos terminais de uso público como nos de uso privativo, que operam preponderantemente carga própria.

No Quadro 1 são apresentados números que demonstram que, em relação à movimentação de contêineres, o marco legal ajudou ao invés de inibir investimentos.

### Quadro 1

#### Investimentos dos terminais de contêineres nos portos públicos

1998 - 2010

Progresso	1998	2010
Extensão de cais (m)	3.313	8.901
Retroárea (m <sup>2</sup> )	940.141	3.702.641
Produtividade (movimentos por hora)	22,70	43,61
Empregos diretos	1.602	8.542
Guindastes (portêineres e MHC)	11	75

Fonte: Abratec – Associação Brasileira dos Terminais de Contêineres de Uso Público.

No Quadro 2 verificamos a evolução da movimentação de contêineres, nos terminais de uso público, entre 2007 e 2011, com crescimento significativo, apesar da forte crise financeira internacional.

### Alguns números<sup>1</sup> sobre a atual evolução do sistema portuário brasileiro

#### *Porto de Santos (São Paulo)*

Após encerrar o ano de 2010 estabelecendo marcas recordes para todos os meses do ano, o Porto de Santos totalizou a expressiva movimentação de 96 milhões de toneladas de carga, o que significou um incremento de 15,4% sobre o total registrado em 2009 (83,1 milhões).

Esse volume está 9,5% acima do estimado pela Autoridade Portuária (87,6 milhões), que havia projetado, no início de 2010, índices conservadores de crescimento por conta do período pós-recessão na economia mundial.

1. As informações, a seguir apresentadas, foram extraídas do site da Agência T1 <[www.agenciat1.com.br](http://www.agenciat1.com.br)>, especializado em logística e transportes.

**Quadro 2****Evolução da movimentação de contêineres, por porto, nos terminais de uso público  
2007 - 2011**

Porto	2007	2008	2009	2010	2011
Santos	1.654.713	1.743.412	1.469.151	1.762.205	1.915.292
Itajaí	390.394	396.287	346.479	565.017	594.486
Rio Grande	388.320	372.811	394.005	408.835	395.218
Paranaguá	348.000	356.577	367.798	399.590	313.245
Rio de Janeiro	290.575	289.059	244.536	299.623	321.160
Itaguaí	174.865	213.272	154.289	196.267	216.420
Vitória	207.234	197.773	165.420	184.737	204.393
São Francisco do Sul	201.500	175.288	152.478	118.802	177.112
Salvador	165.715	150.497	144.263	186.283	167.286
Manaus	174.570	189.330	190.000	238.646	393.065
Suape	163.500	201.562	167.870	226.538	284.124
Pecém	77.689	60.575	88.301	111.334	120.788
Fortaleza	80.689	41.201	33.000	46.855	46.514
Belém	43.465	27.479	18.363	22.377	17.787
Vila do Conde	17.690	14.498	17.605	21.527	20.756
Outros	88.205	89.213	28.620	23.438	28.573
<b>Brasil</b>	<b>4.467.124</b>	<b>4.518.834</b>	<b>3.973.178</b>	<b>4.794.074</b>	<b>5.216.219</b>

Fonte: Abratec - Associação Brasileira dos Terminais de Contêineres de Uso Público.

Obs.: A movimentação de Navegantes está incluída no porto de Itajaí e a de Itapoá está incluída no porto de São Francisco do Sul.

Em 2011, o porto de Santos, o maior da América Latina, previa superar a marca dos 100 milhões de toneladas de carga movimentada. Estimativa da administração indica que o porto deverá movimentar 101 milhões de toneladas, crescimento de 5,2%, volume alcançado por força das commodities agrícolas.

A Codesp (Cia. Docas de São Paulo) afirma que Santos suporta até 120 milhões de toneladas, mas o porto ainda tem limites de acesso por mar e por terra.

#### *Porto do Paraná (Paraná)*

A receita cambial gerada pelas exportações realizadas entre janeiro e novembro de 2010, via Portos do Paraná, somou 13,3 bilhões de dólares e representa recorde histórico até então.

Os terminais portuários do Paraná registraram também altas na importação e na navegação de cabotagem, feita pela costa brasileira. Ao todo, foram comercializadas 35,5 milhões de toneladas de mercadorias entre janeiro e novem-

bro de 2010. O valor supera em 22% o total movimentado em 2009, quando foram comercializadas cerca de 31,2 milhões de toneladas de produtos.

#### *Complexo portuário de Itajaí (Santa Catarina)*

De janeiro a dezembro de 2010, o complexo portuário do Itajaí, em Santa Catarina, movimentou 954,38 mil TEU (unidade internacional equivalente a um contêiner de 20 pés). Esse volume superou em 154,38 mil TEU a meta fixada no decorrer do ano, de 800 mil TEU.

O resultado representou um avanço de 61% em relação a 2009. Além disso, é 37,6% maior que o recorde anterior registrado em 2008 (9,8 milhões de toneladas).

#### *Portos do Espírito Santo*

Nos primeiros 11 meses de 2010, um quarto de toda a movimentação de mercadorias nos portos brasileiros passou pelos terminais do Espírito Santo, destacou a Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa) com base em dados do Sistema Alice<sup>2</sup>, do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

De janeiro a novembro, os portos capixabas movimentaram 25,5% da corrente de comércio (exportação/importação) do país, num total de 143,4 milhões de toneladas de produtos (saíram 128,8 milhões e entraram 14,5 milhões).

#### *Porto do Rio Grande (RS)*

Segundo as estatísticas do site do Porto do Rio Grande, a movimentação total de cargas, em 2010, foi 15,9% superior a de 2009, com os seguintes números: 2010, com 27,7 milhões de toneladas; e 2009, com 23,9 milhões de toneladas.

#### *Porto de São Francisco do Sul (Santa Catarina)*

O Porto de São Francisco do Sul encerrou o ano de 2010 com a movimentação de 9 milhões e 618 mil toneladas de mercadorias. Um aumento de 27% quando comparado ao ano anterior, em que foram movimentadas 7 milhões e 554 mil toneladas.

2. O Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior via Internet (ALICEWeb), criado em 2001, foi desenvolvido para facilitar a forma de acesso e disseminação dos dados estatísticos das exportações e importações brasileiras. Em agosto de 2011, o MDIC lançou atualização do site ALICEWeb 2, tendo como principais novidades a inclusão de municípios brasileiros e possibilidade de consulta por posição (SH4) e subposição (SH6) do Sistema Harmonizado.

*Porto de Suape (Pernambuco)*

O Complexo Industrial Portuário de Suape, em 2010, teve um salto de 16,34% em relação ao ano anterior. O volume de carga em contêiner subiu 28,9% (em toneladas). Com o resultado, Suape chegou a superar Santos (o maior porto do país) em crescimento no volume de cargas. O líder nacional do setor cresceu 15,4%.

*Portos de Salvador, Aratu e Ilhéus (Bahia)*

Os portos públicos de Salvador, Aratu e Ilhéus, administrados pela Companhia Docas do Estado da Bahia (Codeba), movimentaram 9 milhões 274 mil toneladas de carga geral em 2010, o que representa 8,7% de aumento em relação a 2009.

O porto de Salvador apresentou o segundo melhor desempenho na movimentação de carga em toda sua história, totalizando 3,4 milhões de toneladas, com crescimento de 13% em relação ao ano de 2009.

**Marco legal portuário (1993-2012)**

O sistema portuário brasileiro apresentava, até 7 de dezembro de 2012, dois tipos básicos de terminais portuários: uso público e uso privativo. O primeiro destinava-se a atender usuários em geral, qualquer pessoa que quisesse receber ou enviar cargas por vias marítima, fluvial ou lacustre recorria a um porto público e era atendida. Ou seja, o porto público atendia a todos, indiscriminadamente, com tarifas módicas e regularidade. A principal característica de um porto público era a movimentação de carga geral.

O segundo tipo era destinado a movimentar cargas próprias de grandes produtores (Petrobras, Vale, MMX, CSA) e embarcadores (Cargill e Maggi, por exemplo). Eles não seguiam os limites e exigências dos primeiros. A principal característica de um terminal de uso privativo era o da movimentação de grãos sólidos e líquidos.

No Quadro 3 (página 48), é mostrado como era o marco regulatório do sistema portuário até dezembro de 2012, quando foi profundamente alterado por meio da Medida Provisória nº 595/2012, que após tramitação no Congresso Nacional, transformou-se na Lei nº 12.815/2013. Essa modificação revogou a Lei nº 8.630/1993 e poderá trazer impactos negativos para a economia e comércio exterior brasileiro, como será mostrado adiante.

**Quadro 3****Marco regulatório do sistema portuário**

1993 - 2012

Contituição Federal do Brasil, 1988	- Compete à União a exploração dos portos diretamente ou por delegação (autorização, concessão ou permissão) - art. 21, XII, f - Competência privativa da União para legislar sobre portos - art. 22, X - Na delegação de serviços públicos, incumbe ao Poder Público licitar tais serviços - art. 175
Lei de Modernização dos Portos Lei nº 8.630 de 1993 e Lei nº 11.518 de 2007	- Exploração da instalação portuária em duas modalidades: 1) Uso público 2) Uso privativo - uso exclusivo, relativo a movimentação de carga própria - Uso misto, relativo a movimentação de carga própria e de terceiros - Turismo, relativo a transporte de passageiros - Estações de transbordo
Criação da Antaq Lei nº 10.233 de 2001	- Agência Nacional de Transportes Aquaviários, de regulação e fiscalização do sistema portuário
Criação da SEP Lei nº 11.518 de 2007	- Secretaria Especial de Portos, com competência para definir políticas, diretrizes e investimentos públicos para o sistema portuário brasileiro
Decreto nº 6.620 de 2008	- Reforça o marco regulatório atual e estabelece regras para concessão de novos portos organizados
Portaria nº 108 de 2010 da SEP-PR	- Estabelece diretrizes para outorga de concessão de novos portos organizados marítimos
Portaria nº 131 de 2010 da SEP-PR	- Estabelece procedimentos para registro, elaboração e seleção de projeto básico de Empreendimentos Portuários marítimo passíveis de concessão

*A nova Lei dos Portos*

Em 7 de dezembro de 2012, a presidenta Dilma Rousseff enviou ao Congresso Nacional a MP nº 595/2012 que alterou significativamente o marco regulatório do sistema portuário brasileiro.

O coordenador deste trabalho, José Augusto Valente, publicou artigo<sup>3</sup> sobre esses riscos da nova Lei dos Portos. Nele, o autor afirmou:

3. "Os riscos da nova Lei dos Portos", José Augusto Valente, jornal Brasil Econômico, em 27 de fevereiro de 2013.



A nova Lei dos Portos (MP nº 595/2012), encaminhada pela presidenta Dilma, ao Congresso Nacional, anunciada como panaceia para resolver problemas nos portos brasileiros, pode trazer mais males do que benefícios para o nosso comércio exterior. Essa mudança do marco regulatório tem como base um diagnóstico, penso que equivocados, de que os portos dificultam o crescimento das exportações/importações. Fundamento minha discordância em três fatos inquestionáveis, ocorridos entre 2002 e 2011: a) a corrente de comércio exterior brasileiro cresceu de 100 bilhões para 480 bilhões de dólares; b) a movimentação de contêineres cresceu de 2 milhões para 5,3 milhões e; c) o Brasil teve crescimento, no comércio exterior, período 2009-2011, maior que a China e muito maior que os Estados Unidos e Alemanha. É bom lembrar que 95% do comércio exterior brasileiro se dá através dos portos.

Ora, se é verdade que um sistema ineficiente e precário pode travar o crescimento do comércio exterior, é tão verdade quanto que crescimento elevado deste indica que os portos contribuíram para esse sucesso.

O marco regulatório anterior (Lei nº 8.630/1993) – agora revogado pela MP nº 595/2012 – é semelhante ao de países desenvolvidos e funcionava bem até agora, o que não quer dizer que prescindia de melhorias, já que qualquer sistema portuário pode e deve ser melhorado, mesmo os europeus e asiáticos. Aqui, de fato, os aspectos que oneram o custo logístico e a operação portuária são: acessos terrestres aos portos; elevada burocracia; tarifas portuárias elevadas, cobradas pelos donos dos navios (armadores) ao importador/exportador; e necessidades de ampliação dos berços de atracação e de dragagem, para fazer face aos navios gigantes que começaram a vir para o Brasil.

Entretanto, a MP nº 595/2012 não ataca nenhum desses pontos! Ela parte de um outro diagnóstico de que o problema está nos portos públicos e propõe a expansão dos terminais privados que, salvo melhor juízo, é inconstitucional.

Abrir a possibilidade desses terminais prestarem serviço público, sem licitação, irá gerar competição injusta entre desiguais: de um lado, os operadores nos portos públicos, com uma série de restrições e encargos provenientes dos processos licitatórios e regras da Antaq e com necessidade de ganhos de escala para reduzir custos e tarifas cobradas aos armadores; do outro lado, os terminais privados, sem restrições, com baixos encargos e poucas obrigações. Nesse cenário, há o risco dos futuros terminais privados ficarem nas mãos dos donos dos navios e dos grandes operadores internacionais, que têm

fôlego suficiente para fazer “*dumping*” por longo tempo, até a total precarização dos portos públicos. Nesse momento, o comércio exterior brasileiro ficará refém de interesses internacionais, com a conseqüente redução da competitividade dos nossos produtos.

Assim, é necessário emendar a MP nº 595/2012, visando a evitar esse risco. O que é possível pois, nas 645 emendas apresentadas, há algumas que poderão cumprir muito bem esse papel. Com a palavra o Congresso Nacional.

50

A alteração-chave proposta nessa MP, que subverte toda a lógica do sistema portuário mundial, é a que permite que terminais de uso privado (TUP) possam prestar serviço público sem o necessário e constitucional processo licitatório. O que abre a possibilidade para os donos dos navios de contêineres (armadores) fazerem o que tentaram nos outros países e não conseguiram: terem seus próprios terminais quando, onde e da forma que quiserem.

A Lei nº 12.815/2013, resultado dessa MP nº 595/2012, apesar de todo o embate no Congresso Nacional e com emendas que poderiam minimizar os riscos de entrega do sistema portuário aos armadores, manteve essa alteração-chave, o que significa que permanecem os riscos aqui apontados.

Essa proposta do governo, consagrada na nova legislação, de permitir a implantação de terminais de uso privado para prestação de serviço público sem licitação, contém outros dois erros conceituais básicos: a) o entendimento de que o usuário que queira movimentar sua carga por contêiner (exportação e importação) pode escolher o terminal que entenda ser o mais adequado (menor custo, maior qualidade, por exemplo); b) o entendimento de que esse usuário contrata o terminal portuário para movimentar sua carga (no terminal) e, assim, poder influenciar o preço cobrado.

Por mais que tenha sido explicado ao governo em audiências públicas de que o usuário de contêiner não escolhe o terminal – este é escolhido pelo proprietário do navio, e que ele não paga o serviço portuário ao operador do terminal, mas sim ao dono do navio, não foi suficiente para mostrar que a nova legislação possuía um erro conceitual, com graves conseqüências para o comércio exterior brasileiro e, portanto, para a economia.

Desta forma, há uma grande probabilidade de que os usuários (contêiner) continuem nas mãos do cartel dos armadores (donos dos navios) e que sintam na carne que essa “competição entre terminais para redução de custos e aumento da qualidade” apenas contribuirá para a desidratação dos portos públicos, onde eles tinham garantidos seus direitos à universalidade, regularidade e modicidade tarifária.

Em relação aos “usuários” dos terminais de granéis, não havia e continuará não havendo problema, posto que são os embarcadores (Bunge, Cargill etc.) que definem os terminais e os preços.

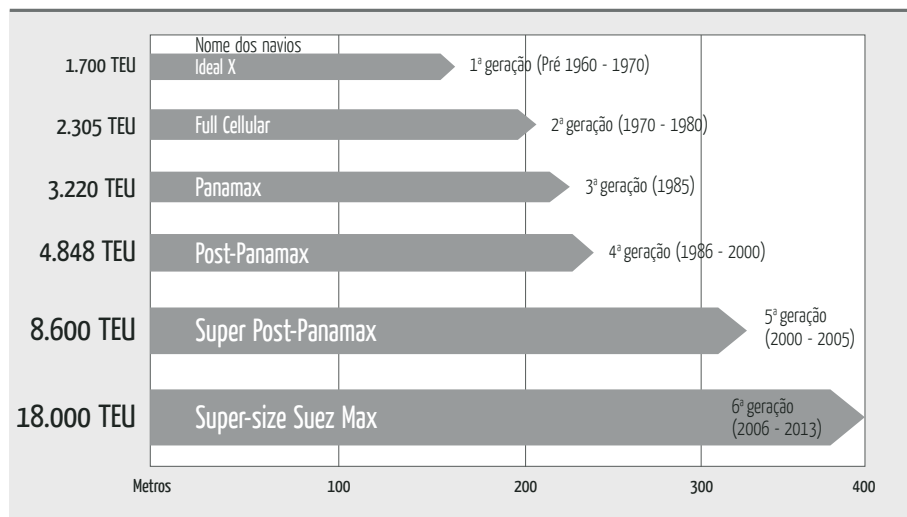
### Investimentos do PAC 1 e 2 no sistema portuário

Conforme mencionado anteriormente, no sistema portuário houve uma resposta positiva graças aos maciços investimentos públicos (como dragagens), medidas institucionais (como o Reporto), e um sólido marco regulatório (até dezembro de 2012) que estimulou significativos investimentos privados, tanto nos terminais de uso público como nos de uso privativo.

As obras de dragagem realizadas em quase todos os portos – mesmo os que estão sob gestão de governos estaduais e municipais –, aumentando as profundidades dos canais de acesso e nos cais de atracação para 14/15m, viabilizaram a vinda de navios Super Post-Panamax, com capacidade para 8 mil TEU (um TEU representa a capacidade de carga de um contêiner marítimo normal, de 20 pés de comprimento, por 8 de largura e 8 de altura). Para se ter ideia da evolução dos navios porta-contêineres, ver Figura 6.

No balanço de investimentos, projetos e medidas institucionais do PAC, realizado em maio de 2013, disponível no site PAC2, do Ministério do Pla-

**Figura 6**  
Evolução dos navios porta-contêineres  
1960 - 2013



Fonte: Abratec.

nejamento as obras de dragagem, reforço e ampliação de cais, construção de molhes de proteção, entre outros investimentos.

A Figura 7 mostra o quadro de ações significativas por terem elevado impacto na logística portuária. Além das apresentadas no quadro, como o projeto Porto Sem Papel e o Plano Nacional de Logística Portuária, há outras medidas de impacto, como a sucessiva renovação do Reporto, que é uma legislação que permite a importação com isenção fiscal de equipamentos portuários, sem similares nacionais, fundamentais para o aumento da produtividade da operação portuária e consequente redução de tempo e custos.

Destaca-se os viadutos sobre a linha férrea da Avenida Perimetral Portuária da Margem Esquerda, no município do Guarujá (SP), abertos em maio de 2013. Essas obras são importantes para desafogar o tráfego de veículos na região e eliminar o conflito rododiferroviário no entorno do maior porto do Brasil.

Obras e projetos de recuperação, alargamento, dragagem de aprofundamento e de Terminal de Passageiros estão em andamento em 12 portos, como Fortaleza (CE), Vitória (ES), Suape (PE) e Santos (SP).

O Projeto Porto Sem Papel está iniciando seu funcionamento em 35 portos do país, como em Santos (SP), Pecém (CE), Aratu (BA), Itajaí (SC), Vila do Conde (PA). O programa reduz a burocracia na atracação, liberação e desatracação de navios nos portos brasileiros. Atualmente, são realizados aprimoramentos em processos e integração com outros sistemas existentes para garantir seu funcionamento pleno.

## Figura 7

### Ações significativas do PAC nos portos

Maio - 2013

Rio Grande/RS – Ampliação dos molhes	CONCLUÍDO → CONCLUÍDO
Porto sem Papel – Fase 1	CONCLUÍDO → CONCLUÍDO
Areia Branca/RN – Ampliação e adequação do Terminal Salineiro	CONCLUÍDO → CONCLUÍDO
Santos/SP – Dragagem de Aprofundamento – 1ª fase	CONCLUÍDO → CONCLUÍDO
Vila do Conde/PA – Ampliação do Píer Principal	CONCLUÍDO → CONCLUÍDO
Porto sem Papel – Fase 2	ADEQUADO → ADEQUADO
Santos/SP – Av. Perimetral Portuária Margem Esquerda – 1ª fase	ADEQUADO → ADEQUADO
Itaguaí/RJ – Dragagem de aprofundamento	ADEQUADO → ADEQUADO
Rio de Janeiro/RJ – Reforço estrutural do Cais da Gamboa	ATENÇÃO → ADEQUADO

Fonte: Balanço dos investimentos do PAC nos Portos (maio/2013), MPOG.

### **Reorganização institucional e desoneração tributária**

O cronograma das principais normas aprovadas no período, no que se refere à organização institucional, é o que segue:

- Criação da Secretaria Especial de Portos em em 07 de maio de 2007.
- Criação do Programa Nacional de Dragagem, pela Lei 11.610, de 12/12/2007.
- Prorrogação do prazo de vigência do Reporto (PLV nº 10/2008). Com isso, criou-se a possibilidade de um grande movimento de aquisição de equipamentos para aumentar a eficiência dos portos públicos.
- A Lei nº 11.774/2008, oriunda da MP nº 428, estendeu os benefícios do Reporto para o modal ferroviário.
- Alteração do marco regulatório portuário, com a revogação da Lei nº 8.630/1993, através da Lei nº 12.815/2013, que permite a prestação de serviço público por terminais de uso privado sem a licitação exigida pela Constituição, um dos pilares da lei revogada.

### **Principais problemas no setor portuário: contribuições do movimento sindical<sup>4</sup>**

A gestão portuária pública ainda não é apreendida como uma atividade que requer alto grau de conhecimento técnico e capacitação especializada.

Nesse contexto, encontramos um quadro variado de situações:

- As indicações políticas de cargos diretivos sem o notório saber e experiência e a alta rotatividade interferem na eficiência, gestão e planejamento do porto; ao analisar as cláusulas estatutárias atuais das Companhias Docas sobre cargos de confiança, percebe-se que não existe padronização no quantitativo de cargos que podem ser de livre indicação;
- Os presidentes dos Conselhos de Autoridade Portuária não têm notório saber e experiência; os cargos de coordenadores, gerentes, assessores, chefe da Guarda Portuária e cargos similares (comissionados) são preenchidos com pessoal de fora do quadro de carreiras das administrações portuárias;
- A falta de implementação de planos de carreiras, cargos e salários unificados e competitivos comprometem o desenvolvimento de uma equipe profissional técnica consistente e sólida, inclusive com problemas de retenção de novos talentos;
- A gestão portuária deve ser por resultados, como determinado pela portaria nº 214-2008 da SEP, tendo sua implementação e metas negociadas

4. Dieese, por meio de estudos específicos sobre o setor.

com os trabalhadores; regulamentação da Guarda Portuária com pessoal próprio (cumprimento da portaria nº 121/2009 da SEP, em consonância com a Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho; instituição de PLR em todas as empresas de administração portuária;

- Necessidade de regulamentação da Convenção 137 da OIT de forma tripartite, negociadas regras para o estabelecimento da contratação com vínculo e que incluam: piso salarial, remuneração pela desocupação involuntária, bem como a determinação das atividades de risco nos portos brasileiros, possibilitando a aposentadoria dos trabalhadores portuários;

- Falta de isonomia entre os trabalhadores portuários mais antigos e os recentemente admitidos;

- Necessidade de uniformizar benefícios sociais em Acordo Coletivo de Trabalho (ACT) entre diferentes empresas de administração portuária;

- O Fundo de Previdência Complementar dos Portuários, sob intervenção, não está tendo sua recuperação resolvida, problema que se deve ao não pagamento das dívidas das patrocinadoras e do repasse de quantias por parte do governo federal;

- Devem ser implementadas regras governamentais de fiscalização e controle dos Órgãos Gestores de Mão de Obra;

- A gestão portuária deve ser uma atividade pública e profissional, garantindo os interesses e o fortalecimento da soberania nacional. Nesse sentido, e pela natureza de sua função, não pode ser privatizada;

- Discutir e encontrar mecanismos por meio dos quais a gestão portuária continue tendo caráter público, porém com maior autonomia, de forma que a tomada de decisão seja ágil e com governança no gerenciamento dos recursos procedentes de sua operação, inclusive, na negociação com os trabalhadores;

- As autoridades portuárias devem estar vinculadas ao governo federal;

- Nos casos das delegações e concessões, os critérios poderiam ser determinados previamente pelo governo federal, impedindo qualquer processo de terceirização das atividades fins das empresas portuárias públicas, como vem acontecendo em alguns casos com a Guarda Portuária;

- Unificação da gestão de portos marítimos, fluviais e lacustres sob um mesmo ministério;

- Os portos não são vistos como impulsionadores locais, falta de integração com a sociedade e de investimentos nas hinterlândias.

### **Problemas indicados pela Auditoria Operacional do TCU nos portos brasileiros**

- Inexistência de política pública nacional estabelecida para o setor. As

estratégias de expansão e modernização do segmento são concebidas e implementadas com base na realidade regional e não na nacional;

- Falta de integração das políticas portuárias com outros modos de transporte, pois o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT) criado em 2001 para propor políticas nacionais de integração dos diferentes modais, ainda não deliberou sobre a questão;

- Desatualização dos Planos de Desenvolvimento e Zoneamento dos Portos (PDZ) e dos Programas de Arrendamento (PA), que não embasavam o gerenciamento dos portos fiscalizados;

- Baixo grau de governança corporativa, com descontrole na gestão e, conseqüentemente, administração ineficiente das receitas;

- Ausência de utilização de metodologia para apropriação de custos. As tarifas cobradas não eram calculadas de forma a cobrir os custos incorridos, prejudicando o financiamento da infraestrutura terrestre e aquaviária;

- Inexistência de acompanhamento dos valores cobrados pelos arrendatários, de parâmetros que permitam avaliar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e de compartilhamento de ganhos de produtividade com os usuários do setor;

- Constatação de que a regulação econômico-financeira é realizada a partir de pressupostos de concorrência perfeita em contraposição a indícios de barreiras à entrada e de competição imperfeita no setor, ocasionando elevado tempo de espera em terminais de contêineres e majoração de preços acima da variação da inflação em quase todos os portos entre 2001 e 2008.

É importante verificar que o diagnóstico do TCU apresenta erros ao não entender que o usuário de terminais de contêineres não escolhe o operador. É o armador contratado pelo usuário que faz essa escolha. O operador portuário não cobra a operação do usuário, por sua vez, ele paga ao armador, que repassa ao operador entre 50% a 60% do valor recebido. Não faz sentido, portanto, falar em competição entre terminais em favor do usuário. A competição é boa, exclusivamente, para o armador.

### CONTRIBUIÇÃO DO MODAL FERROVIÁRIO PARA O CRESCIMENTO DA ECONOMIA E DO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO

O modal ferroviário caracteriza-se, especialmente, por sua capacidade de transportar grandes volumes, com elevada eficiência energética, principalmente em casos de deslocamentos a médias e grandes distâncias. Apresenta, ainda, maior segurança em relação ao modal rodoviário, com menor índice de acidentes e menor incidência de furtos e roubos. Os diversos tipos de cargas a granel são tí-

picas do modal ferroviário. As cargas containerizadas ainda apresentam um volume pequeno em relação às demais. Grande parte dessas cargas são movimentadas por caminhões, seja com origem ou com destino nos terminais portuários.

A matriz do transporte de cargas mostrada no Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT, 2006) indicava que o ferroviário oscila em torno de 25% das toneladas de quilômetros úteis transportadas por todos os modais anualmente. Mostrava também que seria desejável o modal ferroviário atingir 32% e o aquaviário 29%, fazendo com que o rodoviário, ainda predominante, caísse de 58% para 33%.

### **Características da malha ferroviária nacional de cargas**

A inclusão da Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) no Programa Nacional de Desestatização por meio do decreto nº 473/1992, propiciou o início da transferência de suas malhas para a iniciativa privada durante período de 30 anos, prorrogáveis por mais 30. Esse processo também resultou na liquidação da RFFSA, a partir de sete de dezembro de 1999. As concessões das malhas ferroviárias ocorreram entre 1996 e 1998, concentrando-se em 1997. Hoje, portanto, todo o sistema de transporte ferroviário de cargas encontra-se em regime de arrendamento e concessão, sob fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), que foi criada pela Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e implantada mediante decreto nº 4.130 de 13 de fevereiro de 2002, atuando na regulação e fiscalização de transportes rodoviários, ferroviários e dutoviários no Brasil.

A fiscalização a cargo da ANTT tem como finalidade o acompanhamento da prestação do serviço público de transporte ferroviário de cargas concedido, a conservação do patrimônio público arrendado, bem como aspectos econômicos financeiros das concessões.

No que tange ao modal ferroviário, a ANTT fiscaliza 12 concessões ferroviárias, dentre as quais sete são oriundas da RFFSA, conforme indicado na Figura 8.

As extensões das malhas ferroviárias de cargas e suas concessionárias são apresentadas na Figura 9. Todas as malhas de cargas estão sob gestão federal, à exceção da Ferroeste (Cascavel-Guarapuva), com 248 quilômetros, delegada ao governo do estado do Paraná.

### **Principais resultados**

#### *Carga transportada*

Como se observa, a produção ferroviária, em toneladas *versus* km úteis – que é o principal indicador que nos permite constatar como o modal está se



Figura 8

## Mudanças na razão social das concessionárias

Iniciais	Atuais
NOVOESTE - Ferrovia Novoeste S. A.	ALLMO - América Latina Logística Malha Oeste S. A.
FCA - Ferrovia Centro-Atlântica S. A.	FCA - Ferrovia Centro-Atlântica S. A.
MRS Logística S. A.	MRS Logística S. A.
ALL - América Logística do Brasil S. A.	ALLMS - América Latina Logística Malha Sul S. A.
FERROESTE - Estrada de Ferro Paraná Oeste S. A.	FERROESTE - Estrada de Ferro Paraná Oeste S. A.
EFVM - Estrada de Ferro Vitória a Minas	EFVM - Estrada de Ferro Vitória a Minas
EFC - Estrada de Ferro Carajás	EFC - Estrada de Ferro Carajás
CFN - Companhia Ferroviária do Nordeste S. A.	TLSA - Transnordestina Logística S. A.
FERROBAN - Ferrovia Bandeirantes S. A.	ALLMP - América Latina Logística Malha Paulista S. A.
FERRONORTE - Ferrovias Norte Brasil S. A.	ALLMN - América Latina Logística Malha Norte S. A.
VALEC/S. A. Ferrovia Norte Sul - FNS	VALEC/S. A. Ferrovia Norte Sul

Fonte: ANTT.

Figura 9

## Extensão da malha ferroviária até agosto de 2012

Em km

Operadoras reguladas pela ANTT	Origem	Bitola 1,60	Bitola 1,00	Mista	Total
ALLMO - América Latina Logística Malha Oeste S. A.	RFFSA	-	1.945	-	1.945
FCA - Ferrovia Centro-Atlântica S. A.	RFFSA	-	7.910	156	8.066
MRS Logística S. A.	RFFSA	1.632	-	42	1.674
FTC - Ferrovia Tereza Cristina S. A.	RFFSA	-	164	-	164
ALLMS - América Latina Logística Malha Sul S. A.	RFFSA	-	7.254	11	7.265
FERROESTE - Estrada de Ferro Paraná Oeste S. A.	-	-	248	-	248
EFVM - Estrada de Ferro Vitória a Minas	-	-	905	-	905
EFC - Estrada de Ferro Carajás	-	892	-	-	892
TLSA - Transnordestina Logística S. A.	RFFSA	-	4.198	18	4.207
ALLMP - América Latina Logística Malha Paulista S. A.	-	1.463	243	283	1.989
ALLMN - América Latina Logística Malha Norte S. A.	-	617	-	-	617
VALEC/Subconcessão: Ferrovia Norte Sul - FNS	-	720	-	-	720
<b>Total</b>		<b>5.324</b>	<b>22.858</b>	<b>510</b>	<b>28.692</b>

Fonte: ANTT.

Figura 10

## Mercadoria transportadas nas malhas ferroviárias

Concessionárias	Principais produtos
ALLMO	Minério de ferro, celulose, soja e farelo, açúcar, manganês, derivados do petróleo e álcool e areia.
FCA	Soja e farelo, calcário siderúrgico, minério de ferro, fosfato, açúcar e milho.
MRS	Minério de ferro, carvão mineral, produtos siderúrgicos, ferro gusa, cimento, soja e bauxita.
FTC	Carvão mineral, contêiner.
ALLMS	Soja e farelo, açúcar, derivados de petróleo e álcool, milho e cimento.
FERROESTE	Soja, milho, contêiner, trigo e óleo vegetal.
EFVM	Minério de ferro, carvão mineral, coque, produtos siderúrgicos e celulose.
EFC	Minério, ferro gusa, manganês, cobre, combustíveis derivados do petróleo e álcool.
TLSA	Cimento, derivados de petróleo, alumínio calcário e coque.
ALLMP	Açúcar, cloreto de potássio, adubo, calcário e derivados do petróleo e álcool.
ALLMN	Soja e farelo, milho, óleo vegetal e combustíveis derivados do petróleo e álcool.
FNS	Soja e farelo, minério de ferro e areia.

Fonte: ANTT.

Figura 11

## Carga transportada x km úteis

2003 - 2012 (em milhões de toneladas)

Concessionárias	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
ALLMN	2.103	2.259	7.957	7.446	9.394	11.297	13.887	14.618	16.073	8.848
ALLMO	1.232	1.191	1.312	1.431	1.202	1.345	1.312	1.783	1.760	866
ALLMP	9.221	9.473	2.286	2.240	1.920	3.054	3.019	4.004	4.689	1.838
ALLMS	13.850	14.175	15.415	18.423	17.147	17.378	17.196	17.474	18.121	7.651
EFC	52.411	63.622	69.525	76.691	83.334	87.513	83.945	91.044	98.897	46.851
FERROESTE	406	323	349	1.005	620	747	469	273	209	112
EFVM	60.487	64.773	68.648	73.442	75.511	72.783	57.929	73.480	74.554	35.461
FCA	7.477	9.523	10.712	9.143	14.231	15.060	14.198	15.320	13.606	8.325
FNS	-	-	-	-	-	1.026	1.155	1.524	1.884	996
FTC	152	169	170	183	189	213	202	185	173	98
MRS	34.515	39.355	44.445	47.662	52.590	55.621	51.273	57.490	61.259	31.032
TLSA	790	848	814	678	963	920	730	728	681	376
<b>TOTAL</b>	<b>182.644</b>	<b>205.711</b>	<b>221.633</b>	<b>238.345</b>	<b>257.101</b>	<b>266.958</b>	<b>245.315</b>	<b>277.922</b>	<b>291.906</b>	<b>142.456</b>

Fonte: ANTT.

Obs.: a) Dados consolidados 2011; b) \* Dados consolidados até junho de 2012.

comportando na matriz de transportes – passou de 182 bilhões de tku (tonelada *versus* quilômetro útil), em 2003, para 292 bilhões de tku em 2011, um crescimento expressivo de 60,4%.

### *Acidentes*

Um importante indicador de aumento da eficiência do modal é a evolução dos acidentes nas malhas. Segundo a ANTT, houve uma redução de quase dois terços de acidentes por milhão de trens *versus* km, passando de 36 em 2003 para 14 em 2007, mantendo esse índice nos anos seguintes, com pequenas variações.

### *Frota*

Em relação à frota das concessionárias, o número de locomotivas passou de 2.229, em 2003, para 3.212, em junho de 2012, com crescimento de 44%, segundo a ANTT. O número de vagões passou de 72.148, em 2003, para 104.931, em junho de 2012, com crescimento de 45%. Isso significa que, com um incremento de 44% na frota em circulação, as concessionárias conseguiram um crescimento de 60,4% no volume transportado.

### *Investimentos*

Quanto aos investimentos das concessionárias, segundo a ANTT, em valores correntes, houve um aumento de 1,8 bi de reais, em 2006, para 4,9 bi de reais, em 2011, com o expressivo crescimento de 172%. Os principais investimentos foram em material rodante, infraestrutura e sistemas. Destacando que atualmente as locomotivas adquiridas contam com potência superior a 3.600 HP e, em 1997, eram em torno de dois mil HP.

### *Investimentos do governo federal – PAC*

O governo federal, desde o primeiro mandato do presidente Lula, tem investido na expansão da malha ferroviária e na eliminação de gargalos como travessias urbanas críticas, através de contornos ferroviários.

Em relação à expansão da malha ferroviária de cargas, a ampliação da Ferrovia Norte-Sul e a modernização da Nova Transnordestina são os principais investimentos do governo federal nesse modal. Os outros dois investimentos importantes são a construção das Ferrovias Oeste-Leste, na Bahia, e a Centro-Oeste, nessa região (Ministério do Planejamento, 2013).

Quando tais malhas estiverem operando, grande parte da produção de grãos do Centro- Oeste e do Nordeste ao invés de se deslocarem para os portos do Sudeste e Sul, serão movimentados em direção aos terminais portuários do Norte e Nordeste, desafogando a malha rodoviária, reduzindo tempo de deslocamento e, principalmente, custos.

## Figura 12

### Principais resultados

Maio - 2013

#### Ações concluídas: 555 km

- Ferrovia Transnordestina – Missão Velha/PE-Salgueiro/PE – 96 km – 28/02/2013
- Estudo do Ferroanel de São Paulo – 28/12/2012
- Rebaixamento da Linha Férrea de Maringá – 13,2 km – 30/08/2012
- Ferrovia Norte-Sul – Trecho Sul – Palmas/TO-Uruaçu/GO – Lotes 3, 13 e 14 – 283 km – 30/08/2012
- Extensão da Ferronorte – Rondonópolis/MT-Alto Araguaia/MT – Segmento 2 – 163 km – 30/08/2012
- Conexão da Ferrovia Norte-Sul com a Ferrovia do Pantanal – Estudo de Viabilidade – 25/05/2012
- Conexão da Ferrovia Transnordestina com a Ferrovia Norte-Sul – Estudo de Viabilidade – 23/05/2012
- Ferrovia Norte – Prolongamento – Barcarena/PA-Açailândia/MA – Estudo de Viabilidade – 23/05/2012

#### Ações em andamento: 2.576 km (destaques)

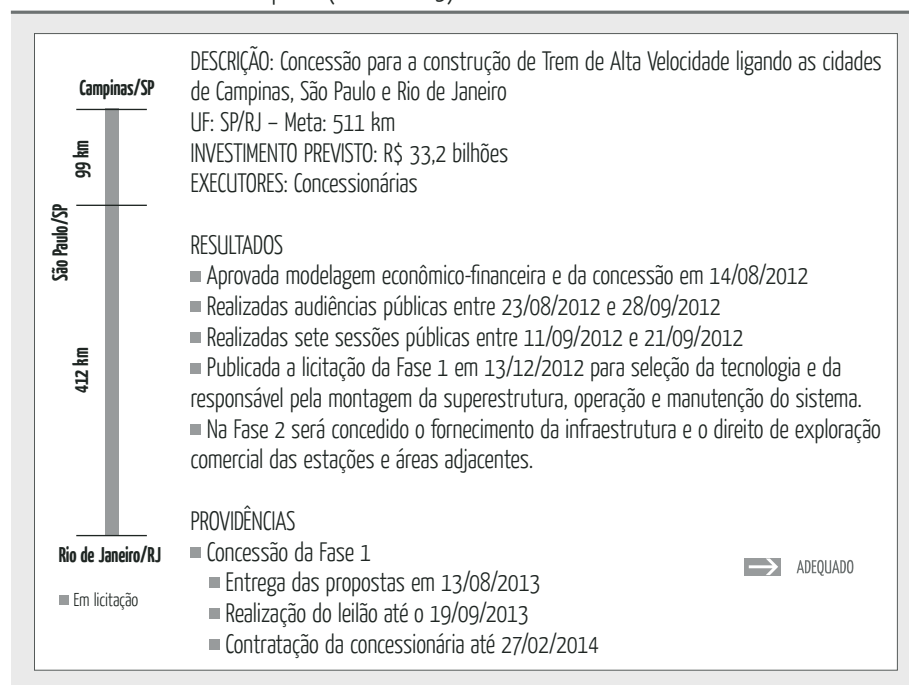
- Ferrovia Norte-Sul – Trecho Sul – 1.089 km
  - Palmas/TO-Uruaçu/GO – 245 km – 89% realizados
  - Uruaçu/GO-Anápolis/GO – 162 km – 87% realizados
  - Anápolis/GO-Estrela d'Oeste/SP – 682 km – 33% realizados
- Ferrovia Integração Oeste-Leste – Trecho Ilhéus/BA-Caetitê/BA – 536 km – 16% realizados
- Ferrovia Nova Transnordestina – 778 km em obras
  - Salgueiro/PE-Trindade/PE – 163 km – 98% da infraestrutura, 98% das OAEs e 58% da superestrutura
  - Eliseu Martins/PI-Trindade/PE – 420 km (259 km em obras) – 55% da infraestrutura, 53% das OAEs e 25% da superestrutura
  - Pecém/CE-Missão Velha/CE – 527 km (50 km em obras) – 4% da infraestrutura e 3% das OAEs
- Ferronorte – Alto Araguaia/MT-Rondonópolis/MT – 84 km
  - Segmento 3 e Pátio de Rondonópolis – 84 km – concluídas super e infraestrutura e obras civis do Pátio
- Contorno Ferroviário de Araraquara/SP – 35 km – 89% realizados

Fonte: Balanço dos investimentos do PAC nos Portos (maio/2013), MPOG.

Figura 13

## Trem de Alta Velocidade

Rio de Janeiro-São Paulo-Campinas (maio - 2013)



Fonte: Balanço dos investimentos do PAC nos Portos (maio/2013), MPOG.

### Mudanças no marco regulatório

As concessionárias de ferrovias exploram cerca de 38% da malha arrendada e concedida pelo governo. Do total de 28,8 mil quilômetros administrados pela iniciativa privada, quase 18 mil quilômetros de trilhos não viam a passagem de uma única composição por dia. Em função disso, por orientação da presidenta Dilma, a ANTT elaborou um conjunto de medidas com o objetivo de promover a maior reforma regulatória no setor desde 1996 (privatização da RFFSA).

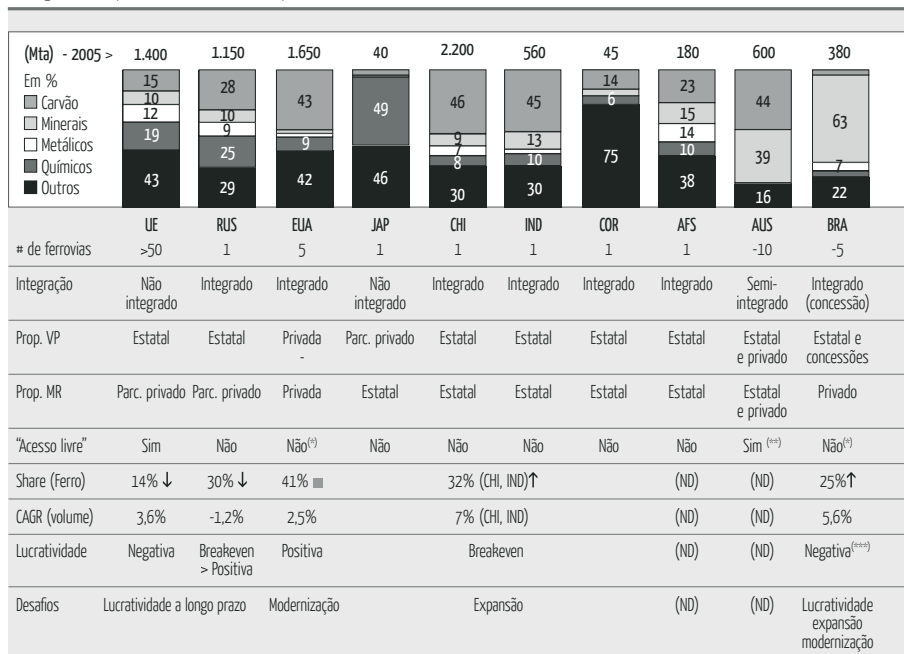
O modelo vigente, até a ANTT apresentar esse conjunto de medidas legais, abaixo enunciado, é o integrado. Neste modelo, a gestão da via permanente e a operação de transporte é feito pela mesma empresa.

Segundo estudo realizado pela empresa de consultoria McKinsey, contratada pela Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (ANTF), apresentado em seminários e audiências públicas realizadas pela ANTT, a experiência internacional tem uma tendência de utilização do modelo até então em vigor no Brasil, mostrados nas Figuras 14 a 16, mas que foi rejeitado pela Agência.

Figura 14

## A tendência internacional para o modelo integrado (ANTF)

As realidades e desafios são distintos, mas a maioria dos países tem sistemas ferroviários integrados (sem “acesso livre”)



Fonte: McKinsey Research, 2010.

Obs.: \* Direito de passagem; \*\* Regras por estado; \*\*\* Retorno/Capital das concessionárias.

Esses argumentos, mais os de inviolabilidade dos contratos existentes, não foram suficientes para impedir o governo federal, por meio da ANTT, de definir mudanças substanciais, via Resolução ANTT nº 3695/2011, a partir de novos conceitos:

- *capacidade instalada*: capacidade de transporte possível em trecho ferroviário, expressa pela quantidade de trens que poderão circular, nos dois sentidos, num período de 24 horas;

- *capacidade vinculada*: quantidade de trens que poderão circular em trecho ferroviário, nos dois sentidos, num período de 24 horas, definida em função da meta de produção pactuada entre a concessionária e a ANTT, incluindo a utilização de reserva técnica;

- *capacidade ociosa*: capacidade de transporte definida pela diferença entre a capacidade instalada e a capacidade vinculada;

Figura 15

## Prós e contras à desintegração vertical das ferrovias (ANTF)

## Prós

- Garante não-discriminação entre operadoras de trens em determinado trecho:
  - Aumento de concorrência gera incentivo à melhoria operacional, aumento de volumes e redução de custos
- Foco em atividades distintas:
  - Manutenção e crescimento de via permanente
  - Operação de trens
  - Especialização dos operadores em diferentes tipos de passageiro e carga
- Permite integração de mercados distintos
  - Ex.: países da UE
- Análogo às concessões rodoviárias e aéreas

## Contras

- Risco de crescimento acelerado mascarar problemas estruturais (“apagão”)
- Responsabilidades essenciais ficam difusas:
  - Planejamento e otimização de controle de trens
  - Segurança e pontualidade: estado da via, manutenção, regras de operação e densidade
  - Investimentos estruturantes: dependem do tipo de carga e crescimento previsto
- Coordenação adicional entre agentes aumenta custos e reduz eficiência
- Normas, taxas de remuneração e LSAs complexos, difíceis de monitorar e otimizar:
  - Remuneração por utilização de diferentes tipos de infraestrutura
  - Remunerações e exigências de diferentes tipos de investimento: rotineira, não-rotineira, melhorias e aumento de capacidade
  - Compensações por atrasos: do operador da via para operador dos trens e entre operadores de trens
  - Multas por acidentes
- Concessionárias perdem controle sobre resultado financeiro:
  - Grande parte das receitas e custos passam a depender de taxas fixas e decisões alheias
- Trechos com capacidade limitada têm poucos ganhos adicionais com a concorrência:
  - Operadorea não podem aumentar volumes
- Trechos que dependem de exclusividade para serem rentáveis passam a sofrer concorrência predatória
- Concorrência já é garantida:
  - Direito de passagem
  - Outros modais

Fonte: Bain & Company, baseada em estudos acadêmicos, white papers e clippings.

- *cedente*: concessionária detentora dos direitos de exploração de infraestrutura ferroviária ou de recursos operacionais, cujo compartilhamento tenha sido requerido;

- *direito de passagem*: a operação em que uma concessionária, para deslocar a carga de um ponto a outro da malha ferroviária federal, utiliza, mediante pagamento, via permanente e sistema de licenciamento de trens da concessionária em cuja malha dar-se-á parte da prestação de serviço.

## Figura 16

### Resumo executivo do estudo apresentado pela ANTF

- Embora existam inúmeros modelos regulatórios adotados pelos países que foram objeto deste estudo de caso, há uma **larga preferência por integração** entre propriedade (mesmo que concessão) e operação das ferrovias
  - A adoção de **modelos de “acesso livre”** é normalmente limitada a países onde o portfólio de cargas e base de usuários são fragmentados (ex.: Europa, região onde há grande tráfego de passageiros)
  - Mesmo em ferrovias com fragmentação de portfólio de cargas e base de usuários, há casos de utilização de modelo integrado (ex.: Estados Unidos, principalmente nas Class I Burlington Northern Santa Fe e Union Pacific)

---

- Na União Européia, onde o modelo de “acesso livre” é adotado, o **fornecimento de infraestrutura ferroviária é 100% realizado por empreendimentos estatais**, visando garantir o nível desejado de investimentos e de manutenção das ferrovias

---

- Em meados dos anos 1990, o Reino Unido colocou em prática uma **tentativa frustrada de privatizar a infraestrutura ferroviária** utilizando o modelo de “acesso livre”
  - O operador privado então criado, a Railtrack, faliu em 2002, levando o governo a reestatizar a gestão da infraestrutura ferroviária, criando a Network Rail (100% estatal)
  - Na Espanha, apesar de ter sido redefinido um bom modelo de redesenho de papéis na gestão das ferrovias, o resultado não foi satisfatório (perda de share das ferrovias)

Estes novos conceitos permitem que qualquer operador seja autorizado pela ANTT a movimentar carga na malha dos atuais arrendatários/concessionários, com base na ideia de que se há capacidade ociosa é possível outro operador realizar essa movimentação. Além da obrigatoriedade de compartilhar suas malhas com os demais operadores, as concessionárias terão novas metas de desempenho medido em TKU, unidade de referência no setor que significa o volume de toneladas transportadas por quilômetro útil.

Os novos trechos ferroviários, ainda não concedidos, funcionarão com base no novo marco regulatório ferroviário que fundamentalmente segrega as funções de gestão da via (agora com exclusividade para a Valec) da gestão de operação e transporte.

Em outras palavras, a Valec comprará toda a capacidade das ferrovias implantadas daqui para frente e venderá o direito de passagem aos operadores que dela queiram fazer uso.

*Principais resoluções e deliberações da ANTT para o novo marco regulatório*

- Usuário dependente, Resolução ANTT nº 3.694/2011;
- Interconexão ferroviária, tráfego mútuo e direito de passagem, Resolução ANTT nº 3.695/2011;



- Penalidades pelo não atingimento metas, segurança e produção, Resolução ANTT n° 288/2003;
- Metas quinquenais de segurança e produção;
- Transporte ferroviário de passageiros – turístico e cultural –, Resolução ANTT n° 359/2003.
- Comunicação de acidentes, Resolução ANTT n° 1.431/2006.
- Treinamento, Resolução ANTT n° 1.603/2006.
- Transporte de produtos perigosos, Resolução ANTT n° 2.748/2008.
- Procedimentos a serem seguidos pelas concessionárias na obtenção de autorização da ANTT para execução de obras na respectiva malha- Resolução ANTT n° 2.695/2008.
- Regulamento para pactuar as metas de produção por trecho e metas de segurança para as concessionárias de serviço público de transporte ferroviário de cargas, Resolução ANTT n° 3.696/2011.
- Estabelece condições e fixar prazos para regularizar a situação de trechos e ramais ferroviários subutilizados ou sem tráfego de cargas, Deliberação ANTT n° 124/2011.

### **Reflexos na indústria ferroviária**

Os investimentos em material rodante, trilhos e componentes de sistemas de controle de tráfego feitos pelas concessionárias têm mantido crescimento constante.

Os trilhos são adquiridos no exterior. As encomendas de vagões levaram a indústria nacional a aumentar fortemente seu índice de ocupação. A capacidade instalada de produção é da ordem de 7.597 unidades/ano, podendo ser facilmente ampliada.

Quanto às locomotivas, algumas já estão sendo produzidas no Brasil na GE em Contagem (MG), que atua na área de transporte ferroviário como fabricante de locomotivas e equipamentos de tração.

A Figura 17, na página 66, demonstra como vem se desenvolvendo a indústria de fabricação de vagões e locomotivas no Brasil, com destaque para a produção de locomotivas, que saiu de zero em 2004 para 113 em 2011, com tendência de crescimento, já que parte dessa produção destina-se a países da América do Sul.

### **Transporte ferroviário regional de passageiros**

Entre as concessionárias privadas, oriundas dos sistemas operados pela RFFSA e Companhia Vale do Rio Doce, apenas as concessões da EFVM e EFC contemplam o transporte regular de passageiros de longa distância.

**Figura 17****Fabricação de vagões e locomotivas no Brasil**

2004 - 2012

Produção/ano	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
Vagões produzidos	4.740	7.597	3.668	1.327	5.118	1.022	3.261	5.616	3.500/4.000
Locomotivas produzidas	0	6	14	30	29	22	68	113	110

Fonte: Elaboração própria.

Obs.: \* Os valores para 2012 foram estimados.

66

**Figura 18****Movimentação de passageiros**

2003 - 2012 (em milhões de passageiros transportados)

Concessionária	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
EFVM	1,1	1,1	1,1	1,14	1,1	1,08	0,93	1,01	0,96	0,45
EFC	0,4	0,4	0,4	0,34	0,27	0,33	0,34	0,33	0,34	0,17
<b>Total</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,48</b>	<b>1,37</b>	<b>1,41</b>	<b>1,27</b>	<b>1,34</b>	<b>1,30</b>	<b>0,62</b>

Fonte: Elaboração própria.

Obs.: a) Dados consolidados em 2011; b) \*Dados consolidados até junho de 2012.

**Outros projetos**

Também estão em andamento os projetos referentes ao Ferroanel de São Paulo e o Trem de Alta Velocidade, ligando o Rio de Janeiro a São Paulo e Campinas.

Paralelamente, sem divulgação na imprensa, o Ministério dos Transportes está modelando com o BNDES a retomada dos trens regionais de passageiros, com modernas composições (padrão europeu) de dois a três vagões, utilizando as vias férreas existentes, em algumas “janelas” das operações de cargas. Além disso, gradativamente, estão sendo implantadas linhas de trens turísticos, com potencial de crescimento.

### CONTRIBUIÇÃO DO MODAL RODOVIÁRIO PARA O CRESCIMENTO DA ECONOMIA E DO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO

No final de 2002, um terço dos contratos do DNIT estava paralisado. O governo FHC, através da MP nº 82/2002, estava repassando 14,5 mil quilômetros de rodovias para alguns estados, sendo 6 mil quilômetros somente para Minas Gerais. Para que o governo estadual cuidasse dessas rodovias foi estabelecido um custo médio de 130 mil de reais por km, gerando um repasse de 1,9

bi de reais. O dinheiro foi para os estados e, com raras exceções, a maior parte não foi utilizada para esse fim. A dívida com os empreiteiros alcançava a cifra de 1,2 bi de reais. A malha rodoviária estava em mau estado de conservação, devido a mais de uma década de pouco ou nenhum investimento.

Em 2003 coube ao Ministério dos Transportes (MT) colocar as contas em dia e realizar obras de emergência, convocando o Exército para essa finalidade, já que os empreiteiros se recusavam a retomar os trabalhos enquanto não recebessem o que lhes era devido. O MT estava autorizado a gastar, neste ano, apenas 1,7 bi de reais.

Em 2004, inicia-se o repasse da Cide para os estados e municípios, graças a uma lei de iniciativa do governo Lula, no valor de 1,1 bilhão de reais. Reconhecendo que os problemas não seriam resolvidos com palavras, mas com dinheiro, o governo Lula cria a figura do PPI, retirando do superávit primário recursos da ordem de 3 bi de reais por ano, sendo 2,3 bi para o Ministério dos Transportes. Esses valores possibilitaram um salto de dotação de 2,4 bi, em 2004, para 5,8 bi de reais em 2005.

A partir de 2005, o volume de recursos repassados aos estados e municípios, provenientes da Cide, aumentou em 1,8 bilhão/ano, o que passou a ser um reforço de caixa significativo para os estados. Como exemplo, em 2007, foram destinados 257 milhões para São Paulo e 142 milhões de reais Minas Gerais.

Em dezembro de 2005, o TCU determinou ao DNIT que retomasse investimentos nas rodovias repassadas para Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul, em 2002, que estavam literalmente “destruídas” e abandonadas, colocando em risco a vida dos respectivos usuários. Apesar de serem de responsabilidade dos estados, a imprensa e os usuários cobravam providências, exclusivamente, do governo federal.

O governo Lula criou, então, o Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas (ETSE) que ficou conhecido, erroneamente, como “Operação Tapa-Buracos”. Além das estradas indicadas pelo TCU, juntaram-se outros trechos que estavam nas mesmas condições de emergência, a maioria com contratos necessitando de mais aporte de recursos, para dar condições mínimas ao usuário, enquanto eram preparados os projetos e licitações para contratação de intervenções mais pesadas de restauração.

Esse programa, apesar da pressão e desinformação provocada pela mídia, foi um sucesso. Os projetos e as licitações foram realizados no tempo previsto e o DNIT passou a ter contrato em toda a malha rodoviária federal, incluindo os 14.500 quilômetros de rodovias estadualizadas. Os estados alegam que não cuidaram das rodovias porque o processo de transferência não se concretizou. Entretanto, nenhum deles devolveu à União os recursos transferidos em 2002.

Em 2006, praticamente, repetiu-se a dotação orçamentária de 2005 e as obras continuaram, especialmente as duplicações da BR-101 Nordeste, da BR-101 Sul, da BR-060 e da BR-153, em Goiás, entre outras.

No início de 2007, o governo Lula lança o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), voltado para a infraestrutura de logística, energia, social e urbana. Somente para logística e transportes foram alocados 58,3 bilhões de reais, no período 2007-2010.

Conforme mencionado anteriormente, a matriz do transporte de cargas mostrada no Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT, 2006) indicava ser desejável o modal ferroviário atingir 32% e o aquaviário 29%, fazendo com que o rodoviário – ainda predominante – caísse de 58% para 33%.

Alguns problemas que ainda são apontados como ineficiência da infraestrutura rodoviária, na verdade, são de uma matriz de transportes de carga distorcida, em relação ao desejável, como também ao que existe nos países desenvolvidos.

Exemplo disso é o transporte da soja, desde os maiores centro de produção (Mato Grosso e Oeste do Paraná) até os portos de Porto Grande (RO), Santarém (PA), Santos (SP) e Paranaguá (PR). Toda essa soja é transportada em caminhões, em vez de barcaças ou trens. Pode-se dizer que existirá ainda por cerca de dez anos essa distorção, até que a ferrovia de integração Centro-Oeste, a Norte-Sul e uma nova ligação Cascavel-Paranaguá possibilitem a substituição dos caminhões por trens.

Essa distorção da matriz de transporte de cargas levou a que as rodovias, ao lado dos portos, servissem de “*saco de pancadas*” da imprensa, dos partidos de oposição ao governo federal e de várias entidades representativas do segmento empresarial, nos últimos dez anos. Até hoje se tais grupos afirmam que as rodovias estão em situação precária, com muitos buracos, com problemas de sinalização e de capacidade, gerando elevados custos operacionais para os transportadores e embarcadores.

Essa é uma das maiores falácias veiculadas insistentemente pela mídia, durante esses anos. Paradoxalmente, essa afirmação falsa é desmascarada pela própria pesquisa rodoviária anual Confederação Nacional do Transporte (CNT), como será mostrado a seguir.

Finalmente, há que se destacar o fato de que o Brasil é um país de dimensões continentais o que implica em mais de 200 mil quilômetros de vias não pavimentadas ou estradas de terra. Não há uma política pública para esse problema, ficando por conta de estados e municípios resolvê-lo. Como não dispõem de recursos suficientes para tal desafio, restam paliativos como utilizar motoniveladoras ou retroescavadeiras para tornar essas vias transitáveis em períodos de chuva.

## CONDIÇÕES DA MALHA RODOVIÁRIA NACIONAL

Em 2012, a CNT realizou pesquisa em 95.707 quilômetros de rodovias pavimentadas, sendo 56 mil de gestão federal e os demais 40 mil sob gestão estadual. Cerca de 88% da malha pesquisada é constituída por rodovias de pista simples e mão dupla, o que para a CNT é um grave problema, já que a entidade entende que toda a malha deveria ser em pista dupla, independentemente do tráfego existente.

Além disso, nas notas dadas (zero a 100), para ter conceito “Ótimo” o item avaliado tem que ser igual ou superior a 91. O conceito “Bom” exige nota igual ou superior a 81. Notas abaixo de 81 recebem conceitos Regular, Ruim e Péssimo. Esses dois fatores combinados farão com que o resultado final anunciado seja sempre com predominância do Regular, Ruim, Péssimo, distorcendo totalmente a realidade.

Muitos países desenvolvidos têm suas malhas com predominância de rodovias de pista simples e mão dupla. Pelos critérios da CNT, todas as malhas rodoviárias do mundo têm predominância de Regular, Ruim e Péssimo.

Ainda assim, os resultados impressionam ao mostrar que mesmo as rodovias estaduais, que sempre foram bem piores que as federais – à exceção dos estados do Sul e Sudeste – estão atingindo um nível de qualidade adequado às necessidades da logística de cargas e mesmo de passageiros. Isso porque, do que é arrecadado da Cide – cerca de 4,5 bi de reais são repassados anualmente aos estados para obras rodoviárias, desde 2004. Esse ponto será detalhado mais adiante.

Os principais resultados da Pesquisa Rodoviária CNT são apresentados a seguir:

a) Em relação ao item Pavimento, nas páginas 64-66 do Relatório Geral, a pesquisa informa que, em relação aos 95.707 quilômetros avaliados:

- 93,9% não apresentam buracos, sendo que 26,7% estão totalmente perfeitos e 54,3% apresentam algum desgaste, sem predominância de trincas em malha e remendos, que representam apenas 12,9%;

- A condição do pavimento não obriga a redução de velocidade em 95,4% da malha;

- 90,1% dos pavimentos dos acostamentos, onde eles existem, (60,6% da malha) estão perfeitos.

b) Em relação à sinalização (horizontal e vertical):

- 39,3% da pintura da faixa central está visível, em boas condições e 54,3% apresentam pintura desgastada;

- 31,5% da pintura das faixas laterais são visíveis e 54,5% estão com a pintura desgastada;

- 72,9% da malha tem placas de limite de velocidade;
- 85,4% têm placas de indicação;
- 74,4% da malha pesquisada tem placas totalmente visíveis, sem mato cobrindo-as;
- 59,7% das placas estão totalmente legíveis e 38,1% estão desgastadas.

Uma das principais falhas da pesquisa CNT é não correlacionar as condições das rodovias em função dos volumes de tráfego. Ao contrário, ela mistura rodovias estaduais de baixos volumes de tráfego, com rodovias federais e estaduais paulistas de elevados volumes. O que gera conclusões disparatadas como a de que a logística está comprometida devido às condições precárias das rodovias, contradizendo o que é apresentado em sua própria pesquisa.

Além do que, a CNT continua avaliando as condições geométricas das vias fora do padrão adotado internacionalmente, com base no *Highway Capacity Manual*, a referência mais importante para estudos sobre o tráfego, a “bíblia do tráfego”. Para a CNT, todas as rodovias deveriam ter pista dupla, com canteiro central largo, curvas com raios grandes e rampas suaves.

Essas condições, no entanto, dependem de dois fatores: elevado volume de tráfego e relevo por onde se desenvolve a rodovia. Ora, grande parte das rodovias brasileiras, especialmente as estaduais (exceto São Paulo), tem volume de tráfego inferior a 2 mil veículos equivalentes (automóveis) por dia. Pelas normas internacionais, essas rodovias não justificam duplicação. Mas, para a CNT, todas perderão muitos pontos e engrossarão o contingente de rodovias regulares, ruins ou péssimas. Lembrando que para não ser considerada regular, a ligação rodoviária deverá ter nota igual ou maior que 81.

Conhecendo os volumes de tráfego da malha rodoviária federal, pode-se afirmar que a maior parte das cargas rodoviárias que circulam pelo país transita por meio de rodovias em boas ou excelentes condições de pavimentos, sem buracos. É o que mostra, de forma indireta a pesquisa rodoviária da CNT, infelizmente não há um quadro demonstrativo do tráfego.

É necessário explicitar que as malhas rodoviárias do centro-oeste e do norte do país sempre apresentarão problemas em seus pavimentos, quando combinarm tráfego pesado de caminhões com regime de chuvas intensas (que ocorrem no meio do ano), dificultando a manutenção, já que não se pode utilizar asfalto para tapar buracos sob chuva. Para minimizar esse tipo de problema, é possível contratos de manutenção permanente.

### **Concessões rodoviárias – federais e estaduais**

Em outubro de 2007, o governo federal realizou a licitação de sete lotes de rodovias para concessão da gestão das mesmas à iniciativa privada, median-

**Quadro 1****Resultado da licitação de concessão de sete lotes da malha rodoviária federal**

Rodovia	Trecho	Extensão (km)	Pedágio, por praça (R\$ - 2007)	Nº de praças de pedágio	Concessionária
BR-116/SP/PR	São Paulo/Curitiba	401,6	1,364	6	OHL
BR-381/MG/SP	Belo Horizonte/São Paulo	562,1	0,997	8	OHL
BR-116/376/PR e 101/SC	Curitiba/Florianópolis	382,3	1,028	5	OHL
BR-101/RJ	Divisa RJ/ES – Ponte Rio Niterói	320,1	2,258	5	OHL
BR-153/SP	Divisa MG/SP – Divisa SP/PR	321,6	2,45	5	BR Vias
BR-116/PR/SC	Curitiba – Divisa SC/RS	412,7	2,54	5	OHL
BR-393/RJ	Divisa MG/RJ – Entroncamento BR-116 (Via Dutra)	200,4	2,94	3	Acciona

Fonte: ANTT.

te cobrança de pedágio, contemplando rodovias estratégicas para a logística de cargas e de passageiros, como as rodovias Fernão Dias (Belo Horizonte-São Paulo) e Régis Bittencourt (São Paulo-Curitiba). O resultado da licitação é apresentado no quadro abaixo:

Em janeiro de 2009, o governo federal leiloou 680 quilômetros das rodovias BR-116/BA, BR-324/BA, BA-526 e BA-528. Três concessionárias, as brasileiras Engevix e Encalso e a espanhola Isolux Corsan, ofereceram o menor preço por praça de pedágio nas estradas: 2,212 reais (o teto era 2,80 reais).

De acordo com a expectativa, o segundo leilão de concessões rodoviárias realizado pelo governo Lula foi bem sucedido, com valores abaixo do valor-teto estabelecido (2,80 reais). Manteve-se, dessa forma, uma grande diferença entre os leilões do governo federal e os do governo do Estado de São Paulo, por exemplo, que vem optando por concessões onerosas a fim de fazer caixa, enquanto as do governo federal exigem apenas a tarifa mínima, sem pagamento pela outorga.

Em outubro de 2008, o governo do Estado de São Paulo licitou cinco lotes de rodovias estaduais: Carvalho Pinto/Ayrton Senna, D. Pedro I, Raposo Tavares e os trechos oeste e leste da Marechal Rondon. Somadas algumas vicinais incluídas em cada lote, o plano da 2ª Etapa do Programa de Concessão de Rodovias em São Paulo prevê o leilão de 1.763 quilômetros de estradas. A concessão pelo prazo de 30 anos exigirá investimentos de 7,9 bilhões de reais. Os editais estipulavam um mesmo teto de tarifa para todas as rodovias abertas para concessão: R\$ 0,077078 por km para trechos de pista simples e R\$ 0,107910 para os trechos de pista dupla. Os deságios vencedores oscilaram entre 13% (trecho leste da Marechal Rondon) e 55% (Ayrton Senna/Carvalho Pinto).

## Financiamento da infraestrutura rodoviária

A malha rodoviária nacional, composta por rodovias federais, estaduais e municipais apresenta três formas básicas de financiamento de obras de infraestrutura (implantação, pavimentação, aumento de capacidade, manutenção e serviços): orçamento público, concessão com pedágio e utilização da Cide.

### *Orçamento público*

O financiamento por meio de orçamento público, nas três esferas de poder – federal, estadual, municipal – é o mais utilizado no Brasil. O formato apresenta alguns problemas quando o assunto é infraestrutura de transportes, especialmente rodovias.

Em primeiro lugar, os recursos necessários para essa finalidade disputam espaço com recursos para a saúde, educação e assistência social, essenciais num país como o Brasil, com tanta desigualdade social.

Além disso, a exigência de continuidade do fluxo financeiro para obras e serviços esbarra nas dificuldades naturais de execução orçamentária, com seus contingenciamentos e incertezas de garantia de pagamento, o que leva as empreiteiras a considerar custos financeiros adicionais por conta dos frequentes atrasos. Durante o período do governo FHC, em especial nos três últimos anos, havia atraso de pagamento variando entre seis a doze meses.

Finalmente, não há como garantir fluxo financeiro por um longo período, o que é vital para implantação e manutenção das rodovias. Muitas vezes, consegue-se recursos para implantar a rodovia, mas não para a sua manutenção e necessária ampliação de capacidade, fruto do crescimento econômico.

### *Concessão com cobrança de pedágio*

O mais importante das concessões para operação, manutenção, restauração e ampliação da capacidade das rodovias é que esse custo deixa de pesar no orçamento da administração pública, sendo transferido para os usuários e consumidores dos produtos por ali transportados.

Ao contrário dos investimentos feitos via orçamento público, pago por todos os contribuintes, neste caso pagam apenas os que se utilizam das rodovias com praças de pedágio. Desse modo, a União e os Estados podem destinar seus limitados recursos para as demais rodovias do sistema, economicamente inviáveis para concessão. Não fazendo assim, as rodovias de maior tráfego sugirão cada vez mais recursos para manutenção e ampliação de capacidade. As rodovias de médio e baixo volume, ainda que importantes do ponto de vista sistêmico e do desenvolvimento regional e local, ficarão sempre à mercê das sobras de orçamento e de caixa para sua viabilização.



### *Cide – Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico*

Desde a extinção do Fundo Rodoviário Nacional, em 1988, não foi criada nenhuma outra fonte específica de financiamento, até 2001, que possibilitasse um fluxo contínuo de recursos para a infraestrutura rodoviária. O que levou a malha brasileira à total precarização, com raríssimas exceções.

Apesar de fortíssima pressão da CNT, a Cide foi criada em 2001, mas não exclusivamente para o modal rodoviário. Isso fica claro no texto do art. 1º da Lei nº 10.336/2001, que criou a Cide:

Art. 1º Fica instituída a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide), a que se refere os arts. 149 e 177 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 33, de 11 de dezembro de 2001.

§ 1º O produto da arrecadação da Cide será destinada, na forma da lei orçamentária, ao:

- I - pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, de gás natural e seus derivados e de derivados de petróleo;
- II - financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e
- III - financiamento de programas de infraestrutura de transportes.

Como se vê, os recursos da Cide podem ter três destinações a critério do governo federal e apenas o inciso III cita programas de infraestrutura de transportes. Ainda assim, infraestrutura de transportes não se trata apenas de rodovias, mas também portos, ferrovias, hidrovias e aeroportos. Adiante veremos como são distribuídos esses recursos.

Do total arrecadado da Cide, cobrada dos usuários de combustível, é descontado 20% de Desvinculação de Receitas da União (DRU), sobrando apenas 80% para as três destinações mencionadas na lei.

Desses 80% que sobram, 29% é destinado a estados e municípios que, normalmente, investem em rodovias. Assim, de cada R\$ 100 arrecadados da Cide, R\$ 20 vão para a Fazenda (DRU), R\$ 23,20 (29% de 80%) para os demais entes federados, sobrando R\$ 56,80 para a União utilizar nas três áreas a que se destina a Cide. Ou seja, do total arrecadado da Cide, apenas 56,8% é passível de utilização pela União, para investir em portos, hidrovias, ferrovias, aeroportos e, também, rodovias.

É óbvio que recursos financeiros são necessários para manter e ampliar as condições das rodovias. Mas não é o caso de destinar todo o recurso da Cide

para rodovias, como quer a CNT, uma vez que há outras necessidades tão ou mais importantes.

## INVESTIMENTOS DO GOVERNO FEDERAL – PAC (ATÉ MAIO DE 2013)

**Figura 19**

### Obras concluídas, iniciadas e em andamento

#### Obras concluídas: 1.889 km (destaques)

- BR-153/TO e BR-364/RO – Adequação – Travessias de Miranorte e Ji-Paraná – 15,5 km – Mai/2013
- BR-235/BA – Construção – Canché-Uauá – 74,1 km – Fev/2013
- BR-101/PB/RN – Duplicação – 136 km – Fev/2013
- BR-135/MG – Adequação e pavimentação – 260,6 km – Jan/2013
- BR-359/MS – Construção e pavimentação – Ent. BR-163 – Aklinópolis-Divisa MS/GO – 223,9 km – Dez/2012
- BR-146/MG – Pavimentação – Bom Jesus da Penha-Guaxupé – 42,6 km – Dez/2012
- BR-101/SC – Duplicação Palhoça-Divisa SC/RS – Lotes 22, 23 e 26 – 81 km – Dez/2012
- BR-163/PA/MT – Trechos 2 e 3 – 232 km – Jun/2012
- BR-262/MG – Duplicação Betim-Nova Serrana (Entr. BR-494/MG) – 83 km – Out/2011

#### Obras iniciadas: 180,8 km (destaques)

- BR-101/SC – Duplicação – Travessia de Laguna – 5,1 km – Mai/2013
- BR-163/SC – Adequação São Miguel do Oeste – Divisa SC/PR – 61 km – Mai/2013
- BR-262/MG – Adequação – Travessia urbana de Nova Serrana – 15,1 km – Abr/2013
- BR-153/GO – Construção – Viaduto do Daia – Abr/2013
- BR-285/RS – Construção – Divisa SC/RS-São José dos Ausentes – 8,5 km – Mar/2013
- BR-432/RR – Construção – Vila Felix Pinto-Vila Cental – 46,2 km – Fev/2013
- BR-116/SP – Construção – Rodoanel de São Paulo – 44 km – Fev/2013
- BR-101/SC – Construção – Túnel do Morro do Formigão – 900 m – Jan/2013

#### Obras de duplicação e adequação em andamento: 2.592 km (destaques)

- BR-101/SE – Divisa AL/SE-Divisa SE/BA – 189 km – 46% realizados
- BR-493/RJ – (Arco Rodoviário RJ) Entr. BR-040-Entr. BR-101 – 71 km – 54% realizados
- BR-382/RS – Pelotas-Rio Grande – 85 km – 59% realizados
- BR-222/CE – Entr. Acesso Porto Pecém-Sobral – 194 km – 60% realizados
- BR-060/GO – Goiânia-Jataí – 316 km – 72% realizados
- BR-365/MG – Trevão-Uberlândia – 79 km – 95% realizados
- BR-101/SC – Palhoça-Divisa SC/RS – 146 km – 96% realizados

Figura 20

**Obras de construção, pavimentação, sinalização, manutenção e extensão****Obras de construção e pavimentação em andamento: 4.695 km (destaques)**

- BR-319/RO – Construção de Ponte sobre o Rio Madeira/RO – 1 km – 96% realizados
- BR-324/BA – Construção Via Expressa ao Porto de Salvador – 4,3 km – 93% realizados
- BR-163/PA/MT – Santarém/PA-Guarantã do Norte/MT – 978 km – 62% realizados
- BR-448/RS – Sapucaia-Porto Alegre – 22 km – 74% realizados
- BR-235/PI – Construção Gilbués-Div. PI/MA– 130 km – 46% realizados
- BR-242/MT – Construção Querência-Sorriso – 481 km – 25% realizados

**Sinalização**

- Executados: 27.101 km
- BR-Legal - novo modelo de sinalização por resultados, contratos de 5 anos - contratados 3.456 km e em licitação 31.429 km

**Manutenção – Extensão da Malha Contratada 51.636 km****Estudos e Projetos de Restauração e Manutenção – CREMA**

- Realizados: 41.549 km
- Em elaboração: 7.602 km

75

Figura 21

**Ações do PAC nas rodovias**

Concessões Rodoviárias – BR-101/ES/BA	ATENÇÃO	➔	CONCLUÍDO
Concessões Rodoviárias – BR-040/MG e BR-116/MG	ADEQUADO	➔	ADEQUADO
BR-101/PB	ADEQUADO	➔	ADEQUADO
BR-101/RN	ADEQUADO	➔	ADEQUADO
BR-101/SC – Duplicação	ADEQUADO	➔	ADEQUADO
BR-101/SC – Túneis e Travessia Lagoa Imaruí	ADEQUADO	➔	ADEQUADO
BR-163/PA/MT	ADEQUADO	➔	ADEQUADO
Manutenção de rodovias	ADEQUADO	➔	ADEQUADO
BR-101/PE	ATENÇÃO	➔	ADEQUADO
BR-365/MG	ATENÇÃO	➔	ATENÇÃO
Arco Rodoviário – BR-493/RJ	ATENÇÃO	➔	ATENÇÃO

## O TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE CARGAS SUSTENTA O CRESCIMENTO ECONÔMICO

O transporte rodoviário de cargas é o preponderante em toneladas por quilômetros úteis mas, na prática, é exceção a carga que saia da origem ou chegue ao seu destino sem utilizar o transporte rodoviário. Por mais que se amplie a participação dos demais modais na matriz de transporte de cargas, na intermodalidade o rodoviário ainda continuará tendo um peso importante.

Esse entendimento mostra que o fato de existir dezenas de milhares de estradas não pavimentadas gera uma grande ineficiência na logística de produtos primários, como os grãos. No entanto, até hoje as três esferas de governo não investiram o suficiente para atender essa realidade.

Além dos investimentos, duas medidas são cruciais para melhorar a situação das rodovias brasileiras, em relação ao pavimento: o controle rigoroso dos limites de peso por eixo nos caminhões e a regulamentação do tempo de direção para os caminhoneiros.

Há uma grande quantidade de caminhões circulando com excesso de peso por eixo em nossas rodovias. Estudos demonstram que 20% de excesso reduz pela metade o tempo de vida útil do pavimento. Quando não houver mais caminhões circulando com excesso de peso, as rodovias necessitarão de muito menos recursos para manutenção e restauração.

A não regulamentação do tempo de direção, que foi uma realidade até 2012, permitia que um único motorista dirigisse até 24 horas sem dormir, promovendo uma competição predatória com a ferrovia, quando se trata de transporte de grãos, em longas distâncias.

Em 2012, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 12.619/2012, que trata de questões como a jornada de trabalho e o tempo de direção dos motoristas profissionais, para minimizar os riscos inerentes à atividade. Proíbe, por exemplo, o trabalho por mais de quatro horas ininterruptas sem que haja um intervalo mínimo de 30 minutos de descanso. O descanso diário deve ser de 11 horas, com paradas obrigatórias também para as refeições.

Alguns setores do transporte rodoviário de cargas querem que a lei seja flexibilizada, alegando que “é um exagero 26 horas ininterruptas de direção, mas também é inadmissível que, em longas jornadas, o motorista seja obrigado a descansar durante 11 horas, longe de sua casa”, como afirma o presidente<sup>5</sup> do Sindicato dos Transportadores Autônomos de Cargas do Rio Grande do Sul.

5. Carlos Alberto Litti Dahmer, presidente do Sindicato, em notícia veiculada no sítio <[www.setcergs.com.br](http://www.setcergs.com.br)>, acesso em 5 out. 2013.

Os defensores da flexibilização da lei sugerem dar ao motorista a possibilidade de descansar menos – até nove horas – e compensar as horas trabalhadas a mais no retorno para casa. Outros mais radicais pela flexibilização, como o Movimento Brasil Caminhoneiro (representante de caminhoneiros autônomos), dizem que o ideal é que as jornadas até o momento da parada para descanso sejam reduzidas de forma gradual, até que se chegue aos limites determinados pela lei num prazo de cinco anos.

Alguns movimentos de caminhoneiros insistem que cabe ao governo investir nos pontos de apoio nas principais rodovias para garantir o cumprimento da lei.

Dados apresentados pelo Ministério do Trabalho mostram que o transporte rodoviário de cargas lidera com folga os dados referentes aos acidentes fatais no país. Além dessa lei, tramita no Congresso Nacional o projeto do Estatuto do Motorista (PLS nº 271/2008), que propõe a regulação de assuntos excluídos da Lei nº 12.619/2012, como pagamento de adicional de periculosidade e garantia de aposentadoria especial à categoria após 25 anos de serviço. A matéria tramita em conjunto com os PLS nº 91/2003, 301/2012 e 213/2012, na Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI).

Com a regulamentação serão necessários dois ou três motoristas para fazer um longo trajeto e esses custos inviabilizarão o transporte rodoviário. Com isso, a carga de grãos será transportada apenas por ferrovias ou hidrovias, retirando um grande número de caminhões das estradas. Hoje, o frete rodoviário baixou ao nível do ferroviário, o que é um absurdo, pelas consequências funestas daí advindas.

### **Transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros**

O setor opera 2.576 ligações (trajetos entre o município de origem e de destino final; esse número não contabiliza os municípios atendidos com paradas no meio do percurso). Os serviços de ônibus interestaduais/internacionais são divididos em convencionais e diferenciados (executivo, leito, semi-leito e outros). Os convencionais são ônibus com sanitários e correspondem a cerca de 60% do segmento interestadual/internacional.

#### *Dados gerais do setor*

1. Empresas permissionárias: 196
2. Número de linhas regulares em operação (serviços básicos, complementares e diferenciados): 2.647
3. Passageiros transportados: 131.561.738
- 3.1 - Serviço semiurbano: 69.991.332 passageiros (53 % do total)

- 3.2 - Serviço convencional com sanitário: 38.645.415 passageiros (29,4% do total)
  - 3.3 - Serviço convencional sem sanitário: 15.456.017 passageiros (11,7% do total)
  - 3.4 - Serviço executivo: 4.592.869 passageiros (3,5% do total)
  - 3.5 - Serviço leito sem ar-condicionado: 362.028 passageiros (0,3% do total)
  - 3.6 - Serviço leito com ar- condicionado 409.317 passageiros (0,4% do total)
  - 3.7 - Serviço misto (piso duplo e 2 tipos de serviço): 896.114 passageiros (0,7% do total)
  - 3.8 - Serviço semi-leito: 1.208.646 (1% do total)
  - 4. Viagens realizadas: 4.213.605
  - 5. Quilometragem percorrida: 1.411.379.674 km
  - 6. Passageiro x km: 27.131.696.862 pass x km
  - 7. Frota utilizada: 13.907 ônibus
  - 8. Motoristas empregados: 21.913
  - 9. Passageiros deficientes carentes transportados gratuitamente (ida/volta): 4.016.478
  - 10. Idosos transportados:
    - 10.1 - Gratuitamente: 895.455
    - 10.2 - Com desconto de 50%: 256.959
- Fonte: Anuário de 2008 (ano-base 2007), divulgado pela ANTT.

O faturamento bruto (estimado) do setor em 2008 foi de 3 bilhões de reais. As tarifas são reguladas pelo poder concedente. O setor recolheu 1,1 bi em tributos em 2008. Os impostos e contribuições incidentes sobre essas empresas são: ICMS, PIS, COFINS, CSLL, IRPJ, FGTS, INSS e outros encargos e taxas.

## CONTRIBUIÇÃO DO SISTEMA AEROVIÁRIO PARA O CRESCIMENTO DA ECONOMIA E DO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO

### Estatísticas sobre o modal aeroviário – ANAC e Infraero

O sistema aeroportuário brasileiro é constituído por aeroportos sob a jurisdição da Infraero e de governos estaduais e prefeituras. Em agosto de 2013, apenas três aeroportos eram operados pela iniciativa privada, por meio de concessão: Cumbica (Guarulhos/SP), Viracopos (Campinas/SP) e Juscelino Kubitschek (Brasília/DF). Nesses três, a Infraero participa da gestão de forma minoritária.

No total, a Infraero administra 67 aeroportos, 69 Grupamentos de Navegação Aérea e 51 Unidades Técnicas de Aeronavegação, além de 34 terminais de logística de carga. Estes aeroportos concentram aproximadamente 97% do

movimento do transporte aéreo regular do Brasil. A Infraero também atua em aeroportos equipados para funcionar como plataforma de helicópteros e outros cuja vocação está na logística de carga aérea.

Segundo o Anuário do Transporte Aéreo 2011 (volume único, 1ª edição, Agência Nacional de Aviação Civil), o transporte aéreo doméstico de passageiros teve praticamente triplicada a sua demanda em nove anos, desde 2002, em termos de passageiros quilômetros pagos transportados (RPK). A taxa de aproveitamento doméstica das aeronaves passou de 56,65%, em 2002, para 70,2%, em 2011, melhorando 23,87%. No mesmo período, a tarifa aérea média doméstica reduziu quase à metade, tendo passado de 486,75 para 276,25 reais, em valores de dezembro de 2011. O passageiro pagou, em média, menos da metade do que pagava há nove anos para voar um quilômetro em território nacional.

Destacaram-se como principais fatores contribuintes para estes resultados: o crescimento da economia, a distribuição de renda e a concorrência no setor. Este último tem como pilares a liberdade tarifária – vigente desde 2001 no mercado doméstico e ratificada pela Lei nº 11.182/2005 – e a liberdade de oferta, instituída em 2005 por essa mesma lei.

Hoje, qualquer linha aérea pode ser operada por qualquer concessionária interessada – desde que observada a capacidade de infraestrutura aeroportuária e a prestação de serviço adequado – e as tarifas aéreas oscilam de acordo com as condições de mercado (oferta, demanda, custos e concorrência, entre outros).

Os dados de 2011 revelam que mais de 82 milhões de passageiros pagos foram transportados em voos domésticos no Brasil. A demanda doméstica registrou crescimento de 16% quando comparada com 2010, com 81,5 bilhões de RPK. A oferta doméstica, por sua vez, teve um incremento de 13% em relação ao ano anterior, com 116 bilhões de assentos quilômetros oferecidos (ASK). A taxa de aproveitamento das aeronaves em voos domésticos alcançou 70,2%, o que representou melhora de 2,56% em relação a 2010.

A liderança no mercado doméstico em termos de demanda (RPK) manteve-se com o Grupo TAM, com 41,1% de participação em 2011, seguido pela GOL, com 37,4%. No entanto, a fatia de mercado das demais empresas cresceu 22,5% em relação ao ano anterior, tendo passado de 17,5% em 2010 para 21,4% em 2011.

O transporte aéreo internacional registrou 17,9 milhões de passageiros pagos em 2011 e crescimento de 11% na demanda, com 112,6 bilhões de passageiros quilômetros pagos transportados, e de 9,7% na oferta, com 140,5 bilhões de assentos quilômetros oferecidos. A taxa de aproveitamento internacional em 2011, da ordem de 80,1%, ficou praticamente estável em relação

à registrada em 2010, com variação positiva de 0,39%. O Grupo TAM, com 88% de participação, e a GOL, com 10,6% de participação, em termos de RPK, representaram praticamente a totalidade das operações de empresas aéreas brasileiras neste mercado em 2011.

Cancelamentos de voos domésticos e internacionais operados por empresas brasileiras e estrangeiras no Brasil representaram 9,6% do total das etapas previstas em 2011, percentual este 7,2% inferior ao apurado em 2010. Atrasos superiores a 30 minutos representaram 13,4% do total de etapas realizadas (etapas previstas menos etapas canceladas), percentual 2,5% menor do que registrado no ano anterior. Atrasos superiores a 60 minutos foram 8,2% inferiores aos registrados em 2010, tendo representado 4,8% do total de etapas realizadas em 2011.

A tarifa média do transporte aéreo doméstico regular de passageiros de 2011 foi a menor em 10 anos, R\$ 276,25. Este valor representou uma redução de 6,8% em relação à tarifa aérea média doméstica real de 2010, que foi de R\$ 296,33.

Em 2002, a comercialização de assentos com tarifas inferiores a R\$ 100,00 foi praticamente nula em relação ao total (0,07%). Tarifas inferiores a R\$ 300,00, corresponderam a 26,5% do total de assentos comercializados. Assentos comercializados com tarifas superiores a R\$ 1.500,00 representaram 1% do total.

Em 2010, a comercialização de assentos com tarifas inferiores a R\$ 100,00 representou 7,2% do total. Assentos comercializados com tarifas inferiores a R\$ 300,00 representaram 58,6% do total. Tarifas superiores a R\$ 1.500,00 corresponderam a 0,04% do total de assentos comercializados.

E em 2011, a comercialização de assentos com tarifas inferiores a R\$ 100,00 representou 16% do total. A maioria dos assentos (65,3%) foi comercializada a valores inferiores a R\$ 300,00. Tarifas superiores a R\$ 1.500,00 corresponderam a 0,13% do total de assentos comercializados.

O Yield Tarifa Aérea Médio Doméstico – que representa o valor médio pago por quilômetro voado – foi de R\$ 0,34937 em 2011, ou seja, menos da metade do indicador apurado em 2002 (R\$ 0,80377) e 10,3% inferior ao de 2010 (R\$ 0,38954).

Em 2011, 39% dos assentos foram comercializados com valores inferiores a R\$ 0,20 por quilômetro voado. Este percentual foi de 31,7% em 2010 e praticamente nulo (0,0017%) em 2002.

No entanto, o ano de 2011 não foi totalmente favorável para o transporte aéreo. A alta do preço do barril de petróleo e do dólar frente ao real impactou diretamente os principais custos da indústria, ou seja, o combustível, o arren-



damento, o seguro e a manutenção das aeronaves, que, juntos, representaram mais de 47% dos custos e despesas totais. Esta combinação de fatores contribuiu para que o setor encerrasse o exercício social com um prejuízo líquido superior a R\$ 1,5 bilhão.

A seguir, é apresentado o resumo do Relatório Anuário 2012 – Infraero:

Analisando os dados de movimento operacional de toda a rede INFRAERO, apresentados nos Quadros 5, 6 e 7 [neste trabalho, Quadros 2, 3 e 4], observa-se que, em comparação a 2011, os movimentos em 2012 de aeronaves e passageiros cresceram, em média, respectivamente, 3,76% e 7,32%. Tanto em termos percentuais como também em valores absolutos, tais crescimentos foram os menores registrados nos últimos cinco anos. Quanto ao movimento de cargas de porão (carga aérea mais Correios), registrou-se uma queda de 8,05%, contrastando-se com o elevado crescimento percentual em 2011, 14,92%.

Considerando-se os rankings dos aeroportos segundo os movimentos de tais variáveis, têm-se os seguintes resultados: para o movimento de aeronaves de toda a rede INFRAERO, os 9 primeiros aeroportos do ranking representam quase metade do total (48,84%), os 17 primeiros cerca de 70% (69,56%) enquanto os 23 primeiros em torno de 80% (80,63%) do total. Para o movimento de passageiros, os 6 primeiros aeroportos do ranking representam mais da metade do total (52,98%), os 10 primeiros por volta de 70% (69,95%) e os 14 primeiros cerca de 80% (80,02%) do total. Para o movimento de cargas de porão, os 2 primeiros aeroportos do ranking representam quase 50% (48,46%), os 5 primeiros pouco mais de 70% (70,56%) e os 8 primeiros mais de 80% (80,57%) do total. Pelo critério UCT, os 5 primeiros aeroportos do ranking representam quase 50% do total (48,90%), os 10 primeiros cerca de 70% (70,32%) e os 14 primeiros mais de 80% (80,75%) do total.

Ainda considerando as informações das tabelas com rankings, observa-se que os aeroportos de Guarulhos (SBGR), Galeão (SBGL) e Brasília (SBBR) estão contemplados entre as cinco primeiras posições de todos os movimentos. Conclui-se também que os três principais aeroportos do Estado de São Paulo, juntos, representam 20,07% do movimento de aeronaves, 30,24% do movimento de passageiros, 52,16% do movimento de cargas de porão e 31,98% pelo critério UCT do total da rede INFRAERO, sendo que o aeroporto de Guarulhos (SBGR) aparece em primeiro lugar na ordenação segundo todos os quatro critérios.

Em relação aos movimentos operacionais por Regional, quanto ao movimento de Aeronaves, as Regionais do Centro-Leste, do Nordeste e do Noroeste registraram queda (1,45%, 2,61% e 3,66%, respectivamente) enquanto nas demais houve crescimento, sendo o maior deles na Regional do Sudeste

(12,59%). Já considerando o movimento de Passageiros, em todas as regionais registrou-se crescimento, sendo o menor na Regional do Noroeste (2,32%), e o maior na Regional do Rio de Janeiro (12,69%). Finalmente, quanto ao movimento de Carga de porão, apenas as Regionais do Sudeste, do Centro-Oeste e do Norte apresentaram crescimento, as demais registraram queda; o maior crescimento ocorreu na Regional do Norte (15,61%) e a maior queda na Regional do Centro-Leste (31,99%).

A participação no transporte de passageiros das duas maiores companhias aéreas TAM e Gol/Varig representam 71% nos voos domésticos, 38% nos voos internacionais e 67% do total.

Quanto às representações gráficas do Dia Típico e do Dia da Hora-Pico de Passageiros, observa-se que ambos movimentos horários têm, em geral, um comportamento semelhante, acompanhando as mesmas tendências de picos e vales, principalmente para os aeroportos de maior porte e com tráfego majoritariamente regular.

## **Concessões aeroportuárias**

### *Concessões realizadas*

Em 6 de fevereiro de 2012, o governo federal realizou o leilão para concessão de três aeroportos: Cumbica (Guarulhos/SP), Viracopos (Campinas/SP) e Juscelino Kubitschek (Brasília/DF).

O total do valor de outorgas pagas pelas licitantes vencedoras é de R\$ 24,535 bilhões, um ágio de 347,9% sobre os valores mínimos estipulados. O maior lance foi dado pelo consórcio Invepar ACSA, que venceu a licitação do aeroporto em Guarulhos por R\$ 16,213 bilhões, ágio de 373%.

O aeroporto de Viracopos será administrado pelos próximos 30 anos pelo Consórcio Aeroportos Brasil, uma parceria entre os grupos Triunfo Participações, UTC Participações e a operadora de aeroportos EGIS, que propôs o pagamento de R\$ 3,821 bilhões pelo aeroporto na cidade de Campinas, distante 100 km de São Paulo, ágio de 159%.

O consórcio InfraAmérica, composto pelas empresas Infravix Participações e Corporación América, ficou com o aeroporto JK, em Brasília. O grupo desembolsará R\$ 4,51 bilhões para operar o aeroporto pelos próximos 30 anos. O terminal da capital federal registrou o maior ágio do leilão: 673%.

Ficaram fora da disputa grandes empresas como Odebrecht, Queiroz Galvão e Ecorodovias. Ao todo 11 consórcios participaram da disputa.

O aeroporto em Guarulhos está, tecnicamente, sob responsabilidade da iniciativa privada pelos próximos 30 anos. Na prática, no entanto, o

**Quadro 2****Movimento Anual de Aeronaves**  
Pousos + Decolagens

Ano	Regular		Não regular			Total	Variação anual (em %)
	Doméstico	Internacional	Doméstico	Internacional	Executiva/geral		
2008	1.127.831	133.889	341.119	13.720	512.264	2.128.823	-
2009	1.274.585	131.115	335.165	11.409	538.676	2.290.950	7,62
2010	1.484.632	136.095	361.998	16.798	648.395	2.647.918	15,58
2011	1.702.982	151.216	359.551	15.997	663.457	2.893.203	9,26
2012	1.779.517	144.126	360.509	13.916	703.878	3.001.946	3,76

Fonte: Infraero, 2012.

**Quadro 3****Movimento Anual de Passageiros**  
Embarcados + Desembarcados

Ano	Regular		Não regular			Total	Variação anual (em %)
	Doméstico	Internacional	Doméstico	Internacional	Executiva/geral		
2008	95.688.193	12.729.272	2.979.418	542.372	961.166	112.900.421	-
2009	110.801.414	12.715.061	2.984.084	399.949	1.235.108	128.135.616	13,49
2010	134.833.701	15.403.714	3.016.360	538.497	1.570.727	155.362.999	21,25
2011	157.508.251	17.643.344	2.626.066	515.986	1.655.463	179.949.110	15,82
2012	169.788.993	18.429.901	2.747.859	462.132	1.690.480	193.119.365	7,32

Fonte: Infraero, 2012.

**Quadro 4****Movimento Anual de Carga Aérea e Correios (t)**  
Carregada + Descarregada

Ano	Regular		Não regular		Total	Variação anual (em %)
	Doméstico	Internacional	Doméstico	Internacional		
2008	625.982	518.203	168.128	96.062	1.408.375	-
2009	535.664	445.766	157.082	77.974	1.216.486	-13,62
2010	500.283	524.088	180.185	119.461	1.324.017	8,84
2011	664.952	625.349	117.749	113.552	1.521.602	14,92
2012	638.570	564.954	91.213	104.326	1.399.063	-8,05

Fonte: Infraero, 2012.

maior terminal aéreo do Brasil continuará sob forte influência do governo federal. Isso acontece porque a Invepar, que é dona de 90% da parceria com a sul-africana ACSA, é quase toda de propriedade dos fundos de pensão das maiores estatais brasileiras. O maior acionista da Invepar é a Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil, a Previ, o maior fundo de pensão brasileiro, com 36,85%.

Em segundo lugar vem o Petros, o fundo de pensão dos funcionários da Petrobras, com 25%, e, por último, o fundo de pensão da Caixa Econômica Federal (CEF), com 20,48%. Apesar de serem de propriedade dos funcionários dessas estatais, os três fundos são controlados, historicamente, por representantes ligados ao Planalto. Em sua composição acionária, apenas 17,67% pertence a uma empresa privada: a OAS.

A Invepar é estreante no segmento de transportes aéreos. A companhia, no entanto, opera diversas estradas concedidas. Está sob sua concessão a Linha Amarela, no Rio de Janeiro; a CART, que administra trechos da rodovia Raposo Tavares, em São Paulo, e a Concessionária Rota do Atlântico, que administra os 45 quilômetros de extensão do Complexo Viário e Logístico Suape, em Pernambuco. Além disso, a Invepar também tem a concessão do Metrô do Rio de Janeiro por 25 anos.

Apesar de a maior parte dos recursos – e dos lucros provenientes da operação – serem da Invepar, a ACSA deve ser a responsável pelas operações do aeroporto de Guarulhos. A companhia é a maior operadora de aeroportos da África do Sul e é responsável pelos nove maiores terminais daquele país. As obras em Guarulhos, até a Copa do Mundo, vão se concentrar no terminal de passageiros.

#### *Concessões a realizar em 2013*

A licitação dos aeroportos do Galeão (Rio de Janeiro) e de Confins (Belo Horizonte) está prevista para acontecer no dia 31 de outubro de 2013, a depender da finalização da análise dos estudos referentes ao leilão e aos contratos de concessão pelo Tribunal de Contas da União (TCU). A expectativa do ministro da Secretaria de Aviação Civil (SAC), Moreira Franco, é que o Tribunal analise e aprove as propostas e os estudos de viabilidade econômica num prazo inferior aos 45 dias para que a licitação ocorra no fim de outubro.

Essa licitação terá mais exigências do que as três feitas anteriormente. Para o aeroporto do Galeão, a concessão terá prazo de 25 anos e será exigido um investimento de R\$ 5,2 bilhões no período. Entre as melhorias previstas estão a ampliação do terminal de passageiros, o novo terminal de cargas, o novo pátio de aeronaves e uma nova pista independente.

## INVESTIMENTOS DO GOVERNO FEDERAL – PAC

**Figura 22**

### Principais resultados do PAC aeroviário (maio, 2013)

#### Obras concluídas (destaques)

##### ■ Aviação Regional:

- Carajás/PA – Reforma de Pista e Pátio – 07/02/2013
- Joinville/SC – Implantação do Sistema de Aproximação e Pouso de Precisão (ILS) CAT I – 25/01/2013
- Altamira/PA – Reforma do Sistema de Pista – 23/01/2013

##### ■ Curitiba/PR – Ampliação do Terminal de Cargas – 23/01/2013

##### ■ Guarulhos/SP – Terraplenagem para a construção do Terminal de Passageiros 3 – 30/11/2012

7 Módulos Operacionais em Brasília/DF, Porto Alegre/RS, Cuiabá/MT, Goiânia/GO, Vitória/ES, Guarulhos/SP e Campinas/SP entre 22/08/2011 e 29/06/2012

- Curitiba/PR – Restauração das pistas de pouso e decolagem e de táxi – 17/06/2012
- Guarulhos/SP – Construção do Terminal de Passageiros 4 – Fase 1 – 21/01/2012
- São Gonçalo do Amarante/RN – 1ª etapa dos Sistemas de Pistas e Pátios – 17/04/2011

#### Obras iniciadas

- Curitiba/PR – Ampliação do Terminal de Passageiros – 10/05/2013
- Confins/MG – Reforma e Ampliação da Pista de Pouso e Sistema de Pátios – 26/02/2013
- Porto Alegre/RS – Ampliação do Sistema de Pátios e Pistas de Táxi – 25/02/2013
- Salvador/BA – Reforma do Terminal de Passageiros – 21/01/2013

#### Obras em andamento (destaques)

- Galeão/RJ – Recuperação dos Sistemas de Pistas e Pátios – 63% realizados
- Manaus/AM – Reforma e Ampliação do TPS – 62% realizados
- Foz do Iguaçu/PR – Reforma e Ampliação do Terminal de Passageiros – 62% realizados
- São Gonçalo do Amarante/RN – 2ª etapa do Sistema de Pistas e Pátios – 53% realizados
- Belo Horizonte/MG – Reforma e Ampliação do Terminal de Passageiros – 23% realizados

Fonte: Balanço dos investimentos do PAC nos Portos (maio/2013), MPOG.

**Figura 23**

### Ações significativas do PAC aeroviário

Maio, 2013

Guarulhos/SP – Terminal de Passageiros 4	CONCLUÍDO	➡	CONCLUÍDO
Concessão de aeroportos – Fase 1	CONCLUÍDO	➡	CONCLUÍDO
Módulos operacionais em 7 aeroportos	CONCLUÍDO	➡	CONCLUÍDO
Confins/MG – Reforma e modernização do TPS	ADEQUADO	➡	ADEQUADO
Galeão/RJ – Sistemas de Pistas e Pátio	ADEQUADO	➡	ADEQUADO
Manaus/AM – Terminal de Passageiros	ADEQUADO	➡	ADEQUADO
Porto Alegre/RS – Terminal de Cargas	PREOCUPANTE	➡	PREOCUPANTE

Em Confins será preciso um aporte de R\$ 3,5 bilhões, em 30 anos, que é o prazo da concessão. Entre os investimentos estão um novo terminal de passageiros, um novo estacionamento, um novo pátio de aviões e uma nova pista independente.

Os vencedores dos leilões anteriores de aeroportos não poderão participar das licitações de Confins e do Galeão. O interesse do governo é incentivar a competição pelos grandes aeroportos do Brasil. O consórcio deverá ter a participação de pelo menos 25% de uma empresa que tenha experiência em operação de terminais, com no mínimo 35 milhões de passageiros.

#### *Outras autorizações e concessões*

O governo autorizou um aeroporto de aviação geral na região de Parelheiros, no sul da cidade de São Paulo, com investimentos de R\$ 900 milhões. Outro aeroporto de aviação geral deverá ser autorizado em São Roque, interior de São Paulo, com investimento estimado de R\$ 700 milhões. O governo iniciou o processo de construção e modernização de 270 aeroportos regionais.

Em outubro de 2013, 55 aeroportos regionais devem passar por processo de licitação para reforma ou construção de terminais. Os demais, que precisam de intervenções em pistas e pátios, devem passar por licitação até abril de 2014.

### **CONTRIBUIÇÃO DO SISTEMA HIDROVIÁRIO PARA O CRESCIMENTO DA ECONOMIA E DO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO**

Hidrovia interior ou via navegável interior são denominações comuns para os rios, lagos ou lagoas navegáveis. Mas à falta de expressões como hidrovias interiores artificiais para denominar aquelas que não eram navegáveis e que adquiriram essa condição em função de obras de engenharia, e hidrovias interiores melhoradas, para caracterizar as que tiveram suas condições de navegação ampliadas, usa-se genericamente a expressão “hidrovias interiores” para designar as vias navegáveis interiores que foram balizadas e sinalizadas para uma determinada embarcação tipo, isto é, àquelas que oferecem boas condições de segurança às embarcações, suas cargas e passageiros ou tripulantes e que dispõem de cartas de navegação.

Deve ser observado que balizamento de uma via aquática é entendido como sendo basicamente as boias de auxílio à navegação, que demarcam o canal de navegação, e como sinalização, as placas colocadas nas margens dos rios para orientação dos navegantes. As cartas de navegação são mapas delimitadores das rotas de navegação.

Como existem estradas de rodagem carroçáveis, não pavimentadas, pavimentadas e rodovias, existem rios fluviáveis, de navegação rudimentar, francamente navegáveis e hidrovias.

Pode-se aproveitar as rodovias para, fazendo um paralelo, caracterizar alguns conceitos hidroviários:

- O balizamento das hidrovias corresponde às faixas que são longitudinalmente pintadas nos pavimentos das rodovias;
- A sinalização de margem das hidrovias pode ser associada às placas que são colocadas às margens das rodovias, conhecidas como sinais de trânsito;
- Como os canais de navegação não são materializáveis e as pistas de rolamento das rodovias sim, as hidrovias requerem cartas de navegação para proporcionar segurança às embarcações;
- As rodovias são projetadas para um determinado veículo rodoviário, isto é, para um veículo tipo. As pontes são projetadas considerando que esse veículo tipo tenha no máximo “x” toneladas; os vãos sob os viadutos e passarelas ou os túneis, que esse veículo tenha no máximo “y” metros de altura; e assim, sucessivamente. Nas hidrovias, o mesmo ocorre com as embarcações tipo.

Embarcação tipo é um artifício de projeto e não condicionante à confecção de embarcações, pelo menos no conjunto de suas características. A embarcação é uma abstração que reúne as características para as quais a hidrovia é projetada, ou seja, ela é projetada para um comprimento “x” de embarcação, para uma boca “y” e para um calado máximo “z”, sendo este para a situação de águas mínimas, que concomitantemente definem uma embarcação hipotética chamada tipo.

No que se refere às dimensões, pode-se dizer que as embarcações que serão lançadas e que navegarão na hidrovia em voga devem ter no máximo o comprimento e a largura (boca) da embarcação tipo e que, no que alude a calados, em condições de águas mínimas, deve navegar com calado no máximo igual ao da embarcação tipo.

Finalizando, cabe informar que existem hidrovias interiores de tráfego apenas diurno e as franqueadas à navegação noturna, em função do tipo de balizamento e de sinalização adotados.

As principais características do transporte hidroviário de carga no Brasil comportam: grande capacidade de carga; baixo custo de transporte; baixo custo de manutenção; baixa flexibilidade; transporte lento; é influenciado pelas condições climáticas; tem baixo custo de implantação quando se analisa uma via de leito natural, mas pode ser elevado se existir necessidade de construção de infraestruturas especiais como: eclusas, bargens, canais etc.

O Sistema Hidroviário Nacional é composto por 13 mil quilômetros (km) de vias utilizadas economicamente; 29 mil km de vias naturalmente disponíveis; 44 mil km de vias disponíveis com a realização de obras (29 mil + 15 mil); 40 mil km do total geral considerado no Plano Nacional de Viação (Lei nº 5.917/1973); 63 mil km de extensão total das águas superficiais fluvio-lacustres.

### **O papel econômico e social das hidrovias brasileiras**

Na Amazônia, muitas localidades têm na hidrovia sua única via de acesso aos municípios vizinhos, e dela dependem para seu abastecimento, intercâmbio comercial e, conseqüentemente, para a viabilidade econômica do município.

Nos estados do Amazonas, Maranhão e Pará foram construídos 47 terminais hidroviários. Além dessas, há 30 portinhos – como são conhecidos os terminais – em fase de elaboração ou contratação de projetos. Além do Amazonas e do Pará, foram contempladas localidades em Rondônia, Roraima e no Rio Grande do Sul. As obras são executadas por meio de convênio entre o DNIT e Estado ou Prefeituras, com a Companhia Docas do Maranhão (Codomar) ou, ainda, pelo Exército.

A substituição das precárias instalações de atracação existentes (com cais flutuantes de madeira, escadas e rampas de aterro) por terminais modernos provoca até melhoria nas condições sanitárias do local, com a eliminação ou redução dos efeitos poluentes dos barcos que nela atracam.

Os terminais de passageiros têm guichês para venda de bilhetes de passagem, sala de espera, administração, fiscalização, vigilância sanitária, guarda-volumes, lanchonetes, lojas, sanitários, vestiários e paisagismo.

O principal desafio do transporte hidroviário tem sido a garantia de construção de eclusas nas represas e barragens para permitir a total navegabilidade nos rios mais importantes do país. Ainda não foi encontrada a fórmula de resolver essa situação, porque há um entendimento de que os usuários de energia elétrica não têm porque pagar pela viabilidade das hidrovias, encarecendo as obras das hidrelétricas. Talvez a melhor saída seja a de conceder à iniciativa privada a exploração comercial das eclusas, construindo-as durante as obras da barragem.

### **PAC Hidroviário**

Os empreendimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) voltado para a área hidroviária têm o objetivo de ampliar e melhorar a navegabilidade dos rios brasileiros. Tal objetivo será alcançado através da realização de dragagens, derrocagens, sinalizações, estudos hidroviários e construções



de terminais hidroviários de carga e passageiros. Assim haverá diminuição do custo de frete e o conseqüente crescimento do modal hidroviário, aumento na segurança da navegação e planejamento do crescimento da navegação nos rios do país.

Essas obras pretendem garantir a estruturação eficiente dos corredores hidroviários, com os objetivos mencionados:

#### *Corredor do Madeira*

Aumentar o tempo anual de navegação de sete para 10 meses para escoamento da produção de soja do Centro-Oeste e Rondônia, gerando aumento de capacidade de transporte de 10 milhões de t/ano para 20 milhões de t/ano e redução de custos operacionais dos seguintes portos e terminais. Localização: a) Rio Madeira, Porto Velho (RO) e Itacoatiara (AM), com 1.156 km; e b) Rio Amazonas, Itacoatiara (AM) e Manaus (AM), com 240 km.

#### *Corredor do Tapajós*

Garantir melhor escoamento da produção agrícola na região e redução dos custos logísticos do transporte de cargas provenientes das BR-163 e BR-230, com a retirada de caminhões do trecho até Santarém (PA). Localização: Miritituba (PA) e Santarém (PA), com 290 km.

#### *Corredor do Tocantins*

Ampliar a extensão navegável em direção à região central do país, visando o escoamento de grãos, fertilizantes e minérios, e aproveitamento do potencial de operação das eclusas de Tucuruí - 70 milhões de t/ano. Localização: Imperatriz (MA) e Vila do Conde (PA), com 900 km.

#### *Corredor do São Francisco*

Ampliar o fluxo na malha hidroviária no sentido Centro Oeste - Minas Gerais até o Nordeste, atendendo movimentação de produtos da região, especialmente grãos e fertilizantes e perenizando a utilização do transporte de carga e passageiros, trazendo de volta os transportadores que migraram para outros modais de transporte. Localização: Trecho Pirapora (MG) e Juazeiro (BA), com 1.198 km.

#### *Corredor do Paraná – Tietê*

Ampliar a capacidade de carga a ser transportada, aumentando a competição intermodal em importante região produtora de grãos e ampliando a extensão navegável da hidrovia do Paraná. Localização: Trecho Guaíra (PR) e

**Figura 24****Resultados significativos em Hidrovias**

Maio, 2013

**Obras em andamento (destaques)**

- Hidrovia do Tietê - 5,4% realizados
  - Ampliação do vão da SP-333 - Concluída
  - Proteção dos pilares da ponte SP-255 - Concluída
  - Dragagem do canal do Igarçu - Concluída
  - Ampliação do vão da SP-425 - 83% realizados
  - Proteção dos pilares da ponte SP-425 - 46% realizados
  - Reforço das proteções dos pilares das pontes da BR-153 e Igarçu do Tietê - 29% realizados
  - Proteção dos pilares da ponte SP-333 - 27% realizados
- 7 terminais hidroviários concluídos
- 14 terminais hidroviários em obras - 70% realizados

UHE Porto Primavera, com 245 km; participação do MT com SP, na ampliação de capacidade do Tietê.

*Corredor do Mercosul*

Tornar o corredor hidroviário um meio mais seguro e regular de transporte de cargas, garantindo a navegação internacional durante todo o ano e o incremento na competitividade do agronegócio, dando uma melhor solução logística ao escoamento da produção, especialmente de arroz, para atender o abastecimento interno e externo. Localização: Trechos dos Rios Jacuí, Taquari, Gravataí, Sinos, Caí e Camacua; Lagoas: Mirim e dos Patos; Canal de São Gonçalo, com 997 km.

*Corredor do Paraguai*

Tornar o corredor hidroviário um meio mais seguro e regular de transporte de cargas; ampliando a extensão navegável da hidrovia do Paraguai e o fluxo na malha hidroviária a ser atendida regularmente por embarcações de carga. Localização: Trecho Cáceres(MT) e Rio Apa, com 1.323 km.

**RETOMADA DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO DE MÉDIO E LONGO PRAZOS**

O governo Lula, atento às necessidades decorrentes do crescimento econômico e do comércio exterior, lançou, em 2003, o Plano de Revitalização Ferroviária; em 2004, a Agenda Portos e, em 2006, lançou o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT). O Ministério dos Transportes elaborou o

PNLT, por meio da coordenação do secretário de Política Nacional de Transportes, com indicações das intervenções e medidas institucionais a serem levadas a cabo no período 2007-2023, sendo este conjunto o principal subsídio para a elaboração do PAC de logística.

O PNLT<sup>6</sup> baseou-se na previsão da expansão da economia brasileira, no período do plano. Considerou os 80 principais produtos, estimando o respectivo carregamento dos fluxos logísticos, o que permitiu identificar gargalos e lacunas. Levou em conta o objetivo estratégico de reduzir o peso do modal rodoviário, com a transferência das cargas de baixo valor agregado, e que movimentam grandes volumes, para os modais aquaviário e ferroviário, mais adequados para esse tipo de carga.

Aqui cabe uma observação: o transporte rodoviário de cargas, no Brasil, só é competitivo com os modais aquaviário e ferroviário porque pratica o aviltamento do frete, motivado pela necessidade de sobrevivência dos caminhoneiros autônomos, pela insuficiente regulamentação da atividade e pelo também insuficiente rigor no controle do peso por eixo dos caminhões que circulam nas malhas estaduais e federal.

### **Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT)**

Depois de cerca de duas décadas de absoluta ausência, no âmbito do setor dos transportes, de um sistema de planejamento estratégico, sistemático, com visão de médio e longo prazos, baseado em estudos consistentes de demanda, o Ministério dos Transportes apresentou à sociedade brasileira o PNLT, elaborado em parceria com o Ministério da Defesa, por intermédio do Centro de Excelência em Engenharia de Transportes (Centran).

Intensos trabalhos foram desenvolvidos ao longo de 2006, envolvendo as melhores competências profissionais dos setores afins ou correlatos com os transportes, destacando-se a academia, com pesquisas e projetos de desenvolvimento, os setores de planejamento, indústria, comércio e turismo, transportes, agricultura e meio ambiente dos governos federal e estaduais, bem como as associações, confederações e federações dos mesmos segmentos, além de entidades e órgãos representativos dos usuários de transporte e de toda a sociedade brasileira.

Nove encontros regionais em todas as Unidades da Federação foram realizados com o apoio logístico das Federações das Indústrias, além de quatro *workshops* e um Encontro Nacional, em que foram apresentados e discutidos os principais temas de interesse do setor.

6. Disponível em <[www.transportes.gov.br/PNLT/CD\\_RE/Index.htm](http://www.transportes.gov.br/PNLT/CD_RE/Index.htm)>.

Para melhor compreensão do significado e das bases conceituais do PNLT, foram destacadas algumas de suas ideias-força, divulgadas e disseminadas pelo território nacional, buscando o efetivo envolvimento de todos os agentes da sociedade no desenvolvimento, na elaboração e na continuidade desse processo de planejamento. São elas:

a) O PNLT é um plano de caráter indicativo, de médio e longo prazos, associado ao processo de desenvolvimento socioeconômico do país, e não simplesmente um mero elenco de projetos e ações.

b) É um plano nacional e federativo, não apenas federal.

c) É um plano de Estado, não apenas de governo.

d) É um plano multimodal, envolvendo toda a cadeia logística associada aos transportes, com todos os seus custos e não apenas os custos diretos do setor.

e) Propõe um processo de planejamento permanente, participativo, integrado e interinstitucional

f) Está fundamentado nos conceitos de territorialidade, de segurança e ocupação do território nacional, e de desenvolvimento sustentável do país, com equidade e justiça social.

g) Tem forte compromisso com a preservação do meio ambiente (Zoneamento Ecológico Econômico), com a evolução tecnológica e com a racionalização energética.

h) Requer um processo de institucionalização, organização e gestão eficiente e eficaz, capaz de envolver todas as esferas de governo, bem como os vários órgãos e instituições públicos e privados afins e correlatos com o setor dos transportes.

A elaboração do PNLT, portanto, representou o marco inicial da retomada, em caráter permanente, das atividades destinadas a orientar o planejamento das ações públicas e privadas no setor dos transportes, com embasamento científico. O funcionamento desse sistema permitirá a atualização e divulgação periódica de estratégias e diretrizes que possam orientar as intervenções dos agentes públicos e privados envolvidos com o setor dos transportes.

De imediato, o PNLT serviu de embasamento para a formulação do Plano Plurianual PPA 2008-2011, assim como serviu para as primeiras indicações de investimentos para o PPA 2012-2015 e dos ensaios de organização dos PPAs seguintes até 2023, quando pretende-se atingir o horizonte dos estudos socioeconômicos elaborados para este Plano. Importa ressaltar ainda que o PAC, lançado pelo governo federal em 22 de janeiro de 2007, está integrado ao PNLT, no que diz respeito ao seu horizonte 2008-2011.

### *Objetivos e abrangência dos estudos*

Um primeiro e fundamental objetivo do PNLT é a retomada do processo de planejamento no setor dos transportes, dotando-o de uma estrutura permanente de gestão e perenização desse processo, com base em um sistema de informações georreferenciado, contendo todos os principais dados de interesse do setor, quer na parte de oferta, envolvendo todas as modalidades de transporte, quer na parte de demanda, através da institucionalização do acesso às bases de dados socioeconômicos disponíveis nos diversos órgãos e instituições afins e correlatos com o setor.

O segundo objetivo é a consideração dos custos de toda a cadeia logística que permeia o processo que se estabelece entre as origens e os destinos dos fluxos de transporte, levando à otimização e racionalização dos custos associados a essa cadeia, ao invés da simples consideração dos custos operacionais das diversas modalidades de transporte envolvidas. Isto é fundamental para melhorar a eficiência e a competitividade da economia nacional e reflete a realidade do mercado doméstico e internacional em que se processam as relações comerciais no mundo globalizado.

O terceiro objetivo é a necessidade de efetiva mudança, com melhor equilíbrio, na atual matriz de transportes de cargas do país, na medida em que a otimização e a racionalização estão associadas ao uso mais intensivo e adequado das modalidades ferroviária e aquaviária, tirando partido de suas eficiências energéticas e produtividades no deslocamento de fluxos de maior densidade e distância de transporte.

Assim, foi dada ênfase a ações e projetos de adequação e expansão dos sistemas ferroviário e aquaviário – na navegação interior, de cabotagem e de longo curso, buscando sua melhor integração multimodal com o sistema rodoviário, para o qual se propõe um concentrado esforço de restauração e manutenção –, acompanhado de algumas importantes obras de construção, pavimentação e ampliação de capacidade.

No caso do sistema ferroviário, em decorrência das recomendações do PNLT, há que se destacar a inclusão de novas obras estruturantes, em consonância com o Plano Nacional de Viação (PNV), em especial com relação às ferrovias incluídas pela Lei nº 11.772/2008, que incluiu no PNV cerca de 9 mil quilômetros de ferrovias de carga em bitola larga e cerca de 2 mil quilômetros em bitola métrica, além dos projetos dos Trens de Alta Velocidade entre Rio de Janeiro, São Paulo e Campinas (511 km) e entre Belo Horizonte, São Paulo e Curitiba (1.150 km), que serão construídos em bitola padrão de 1,435 m. Desta forma, o PNLT consolida o processo de planejamento estratégico do setor ferroviário, integrando-o aos demais modais, visando atender às necessida-

des de desenvolvimento das logísticas de cargas e passageiros por todo país.

Quanto ao setor hidroviário, também a partir das recomendações do PNLT, o Ministério dos Transportes, com o apoio financeiro do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD - Banco Mundial), iniciou em 2010 a execução do Plano Hidroviário Estratégico (PHE). Este plano se constituirá no instrumento de planejamento organizado e abrangente que, a partir do estudo das principais regiões hidrográficas com potencial de navegação, tem os objetivos de: a) identificar obras de dragagem e derrocamento; b) priorizar obras de transposição de barragens; c) estruturar terminais hidroviários, promovendo a intermodalidade; e, d) definir marco institucional para o setor hidroviário, tendo em conta o uso múltiplo das águas – abastecimento humano, irrigação, geração de energia, saneamento, recreação e transporte, sempre com o tratamento ambiental requerido.

Na medida em que esses projetos e ações forem concretizados, será possível alterar, em um horizonte entre 15 e 20 anos, a participação do modal ferroviário dos atuais 25% para 35% e do aquaviário de 13% para 29%. Os modais dutoviário e aeroviário evoluiriam para 5% e 1% respectivamente. O modal rodoviário, hoje com 58%, participaria então com 30% na matriz brasileira de transporte de cargas, integrando-se ao sistema multimodal de transportes através do carregamento e distribuição de ponta, nos terminais de integração e transbordo, bem como para o transporte de cargas de maior valor específico, a distâncias pequenas e médias e para a distribuição urbana e metropolitana. Espera-se, assim, que sua eficiência e produtividade cresçam, melhorando o seu desempenho operacional e a sua rentabilidade (ver Figura 25).

O quarto objetivo está associado à preservação ambiental, buscando respeitar as áreas de restrição e controle de uso do solo, seja na questão da produção de bens, seja na implantação da infraestrutura. Neste aspecto, o PNLT associou-se aos estudos de territorialidade em curso no Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.

O quinto objetivo do PNLT é o enquadramento dos projetos estruturantes do desenvolvimento socioeconômico do Brasil por categorias, a saber:

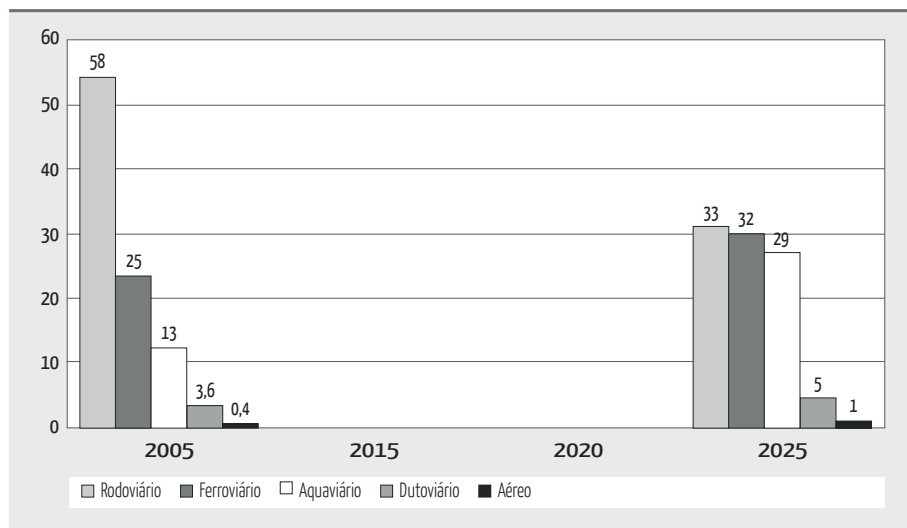
■ *AEP - Aumento da eficiência produtiva em áreas consolidadas*

Trata-se aqui de projetos voltados a incrementar a eficiência do abastecimento de insumos e do escoamento da produção em áreas que ostentam maior grau de consolidação e de desenvolvimento em sua estrutura produtiva.

Os projetos incluídos nessa categoria são, na sua maioria, de aumento de capacidade de infraestrutura viária (duplicações e faixas adicionais), dragagem e vias de acesso portuário, eliminação de conflitos entre ferrovias e zonas urbanas (contornos, passagens de nível).

Figura 25

### Matriz de Transporte de Cargas atual e futura Brasil, 2005 - 2025



Fonte: PNL.

■ *IDF - Indução ao desenvolvimento de áreas de expansão de fronteira agrícola e mineral*

Refere-se a projetos voltados a catalisar processos de expansão do desenvolvimento em direção a novas áreas de fronteira agrícola, em especial no centro-oeste, e em regiões de exploração de riquezas minerais.

Na sua maioria, os projetos incluídos nessa categoria são de pavimentação ou de reconstrução de rodovias, além da implantação de novos eixos ferroviários.

■ *RDR - Redução de desigualdades regionais em áreas deprimidas*

Aplica-se a projetos voltados a despertar o potencial de desenvolvimento em regiões que hoje apresentam indicadores econômicos e sociais abaixo dos valores médios nacionais, de forma a reduzir as desigualdades em relação a outras áreas do país.

Os projetos são, na maioria, de implantação ou melhoramentos na infraestrutura viária, bem como de recapacitação de portos, para tornar viáveis e viabilizar atividades econômicas potenciais que dependem dessa infraestrutura para sua concretização.

■ *IRS - Integração regional sul-americana*

Projetos que destinam-se a reforçar e consolidar o processo de integração da infraestrutura na América do Sul, permitindo a realização de trocas comerciais, intercâmbio cultural e social entre o Brasil e seus vizinhos. São projetos voltados à convergência de interesses dos países sul-americanos, na construção de um espaço comum de prosperidade.

Na sua maioria os projetos são de implantação ou melhoramentos na infraestrutura viária em regiões próximas à fronteira, com destaque para a construção de pontes internacionais.

Por último, mas não menos importante, cabe fazer referência aos necessários avanços na evolução científica e tecnológica mencionada nas ideias-força do PNLT. Trata-se, em síntese, da intensiva utilização da tecnologia da informação e da comunicação disponível nos serviços de transporte, buscando otimizar e maximizar a produtividade dos ativos do setor e tirando maior rendimento do capital empregado, inclusive da energia despendida, já que o setor é forte demandador da fonte petróleo de combustível.

A este respeito, sabe-se que os combustíveis fósseis são finitos, que seus preços relativos tendem a patamares elevados e seu uso deverá priorizar setores e atividades mais nobres da economia. Portanto, mesmo com as crescentes possibilidades da bioenergia, em franca evolução, o total da energia necessária para movimentar o setor dos transportes deve também ser otimizado e racionalizado, com reflexos na redução de emissão e lançamento dos gases de combustão na atmosfera e no gradual e efetivo controle do impacto ambiental, preservando o nosso ecossistema e melhorando a qualidade de vida do planeta.

Cabe ressaltar que a introdução dessas novas tecnologias se fará fortemente presente também nos processos operacionais e de gestão dos terminais de integração e transbordo, contribuindo para os efetivos ganhos de produtividade que a nova matriz de transportes será capaz de oferecer.



## CAPÍTULO 3

### DIAGNÓSTICO SITUACIONAL

 *Projetos*  
para o Brasil



## DIAGNÓSTICO SITUACIONAL

Há uma tendência, equivocada, de fazer balanço e apontar desafios quase exclusivamente em relação a obras de infraestrutura. Entretanto, boa parte das soluções para uma logística mais eficiente e eficaz reside em medidas institucionais e não somente em obras e serviços.

A infraestrutura de transportes somente pode ser avaliada em função do que se pretende dela. A movimentação de cargas exige redução permanente de custos logísticos, o que exige um exame da cadeia multimodal e não modais isolados. Exige, ainda, redução permanente de acidentes, redução de tempos de deslocamento e de armazenamento. E exige qualidade no atendimento.

### LOGÍSTICA DE CARGAS

Algumas cargas têm presença garantida na imprensa no quesito “caos logístico”. As principais são: a soja, o açúcar, os contêineres e os produtos siderúrgicos.

#### **Soja**

*Como se dá a logística da soja?*

A soja produzida por dezenas de produtores rurais é comprada pelos embarcadores, ou seja, as empresas que comercializam o grão. Alguns poucos embarcadores têm armazéns (silos) suficientes para guardar toda a produção comprada e regular o fluxo dela em direção aos centros de processamento da soja, para o mercado interno brasileiro, e em direção aos portos marítimos e fluviais como Paranaguá, São Francisco do Sul, Santos, Santarém e Porto Velho, entre outros, para exportação.

Nos Estados Unidos, há uma capacidade instalada de silos na proporção de cinco para um. Ou seja, se o país produz 100 milhões de toneladas, a capacidade de silagem é de 500 milhões. Infelizmente, no Brasil, os embarcadores não investem na construção de silos para os grãos (especialmente soja e milho). A capacidade instalada de armazenamento é metade do volume produzido: pouco mais de 40 milhões de toneladas para uma produção de 80 milhões.

Desse modo, os caminhões são transformados em silos ambulantes. As matérias jornalísticas, no entanto, não falam nada sobre isso e dão a entender que armazenagem é problema do governo federal. A imprensa brasileira poderia, inclusive, apurar como é feito nos EUA e veria que lá eles dão conta deste que é um dos principais pilares da cadeia logística de grãos.

O outro aspecto negativo é que caminhões iniciam viagem em direção aos portos, independentemente de ter ou não autorização para tal. Já faz tempo que o então governador do Paraná, Roberto Requião, instituiu a correta norma de que caminhões somente poderiam ser liberados na sua origem em direção ao porto de Paranaguá, quando autorizados, forçando os embarcadores a construir silos. Santos, entretanto, somente agora está estudando aplicar essa norma.

Os portos graneleiros, por sua vez, não têm capacidade ilimitada de armazenar soja (bem com milho e açúcar) e, muito menos, de embarcá-la. É assim no mundo todo. Ninguém constrói estruturas caríssimas, como são os terminais graneleiros, para funcionar em três meses de pico e ficarem ociosos nos outros nove meses do ano.

Por outro lado, os navios que vêm buscar soja para levar para os países consumidores, têm como missão sair daqui completamente carregados, não importando se há janela disponível para atracação ou não. Assim, tecnicamente, os navios que ficam até 30 dias aguardando fundeados, não podem ser considerados com atraso de atendimento. Essa escolha é deles, não do porto. Assim mesmo, para esses navios não há alternativa e eles preferem ficar esperando na baía. Muitas vezes, a soja que vieram buscar ainda não está disponível no estoque.

#### *O regime de “quase escravidão” dos motoristas de caminhão*

O caminhão até aqui é o responsável pelos longos deslocamentos dos centros produtores (Mato Grosso, oeste do Paraná) até os portos (Paranaguá, Santos, Porto Velho e Santarém). Tem sido assim devido às condições “quase escravas” a que são submetidos os motoristas. Eles dirigem por mais de 20 horas, com pequenas paradas para descanso; vendem seu frete por preços aviltados; viajam com excesso de carga tornando o veículo menos governável

e danificando seriamente as estradas; morrem e matam diariamente nos seus trajetos; e, como são silos ambulantes, têm que esperar, às vezes, vários dias estacionados em algum lugar, em condições sub-humanas, aguardando autorização para descarregar. Muitas vezes, têm que aguardar mais dois ou três dias até conseguir carga de volta, pois a “máquina” de embarcar soja não para de funcionar e precisa deles lá na origem.

Entretanto, com a nova lei de direção, essas condições vão mudar e, conseqüentemente, vão encarecer o frete. Como o motorista não poderá dirigir mais que 10 horas, haverá a necessidade de ter um segundo motorista, caso se queira fazer a viagem sem interrupção. O que ocorre em qualquer país minimamente civilizado.

#### *Como está a infraestrutura da cadeia logística da soja?*

É verdade que as estradas no interior de Mato Grosso e Goiás têm vários trechos estaduais e federais em más condições. Mas é fato, também, que grande parte dos trechos que os caminhões utilizam, de Goiás para o sul, têm boas condições de trafegabilidade, especialmente nas rodovias federais em Goiás, Minas, São Paulo e Paraná. Entretanto, esse é um falso problema. Na verdade, grãos não deveriam ser transportados por mais de 200 quilômetros em caminhões. Eles precisam ser carregados por ferrovias e hidrovias, em percursos de grande distância.

Entretanto, o governo FHC não investiu em ferrovias e hidrovias para atender as necessidades de um futuro que já se visualizava nos anos 1980-1990. A Ferrovia Norte-Sul, por exemplo, iniciada no governo Sarney, parou durante os anos 1990 e somente voltou a ser construída no primeiro mandato do presidente Lula. O mesmo aconteceu com a Transnordestina.

Atualmente, estão em execução as ferrovias Oeste-Leste (FIOL), na Bahia, e a de integração do Centro-Oeste (FICO). No entanto, a demanda ainda é grande e essas obras levam tempo para construir e entrar em operação. A mesma situação ocorre em relação a algumas hidrovias, como Araguaia-Tocantins e Teles Pires-Tapajós.

Completando a pavimentação da BR-163/MT/PA, em 2014, grande parte da produção de soja do nordeste do Mato Grosso sairá totalmente pelos terminais de Miritituba e Santarém, ambos no Pará, o que reduzirá bastante a pressão sobre os terminais de Santos e Paranaguá. Mas ainda será utilizado o caminhão, até que a hidrovia Teles Pires-Tapajós esteja em operação. Se é que o governo federal terá interesse em viabilizá-la, visto que são necessárias mais de cinco eclusas (talvez sete) para garantir o tráfego das barcas nos eventuais desníveis de trechos acidentados da hidrovia, bem como nas trans-

posições das barragens para geração de energia que estão previstas nessa bacia hidrográfica.

De todo modo, nos próximos cinco anos, ainda teremos que conviver com uma situação de ineficiência logística, que será bastante atenuada se o governo Dilma lançar um programa de forte indução à construção de silos para grãos. Estes permitirão regular o fluxo dos grãos em direção aos portos graneleiros. É assim que funciona nos países desenvolvidos.

### **Açúcar**

Matéria do jornal *Valor Econômico*, de 13 de julho de 2013, com o título “Venda de açúcar cria ‘fila’ de navios e congestionam portos”, gerou vários comentários na internet, cada um mais equivocados do que o outro. Tudo porque não procuraram se informar, para fundamentar adequadamente seus comentários. O primeiro erro de informação está no lide: “*No porto de Santos (...) a fila chegava ontem (12/7) a 46 embarcações*”.

Checando as informações no site do Porto de Santos<sup>7</sup>, clica-se no link “Navios fundeados” e constata-se na tabela o erro: são 35 e não 46 o número de navios na “fila”. O segundo erro está no quarto parágrafo: “*Com a fila de navios em Santos, o tempo de espera no porto, normalmente de 12 a 15 dias, está chegando a 30 dias*”. Não é verdade. Segundo essa tabela, os tempos de espera apresentam a seguinte distribuição dos 35 navios fundeados:

- 10 com espera entre 0 e 5 dias;
- 11 com espera entre 6 a 10 dias;
- 11 com espera entre 11 a 15 dias;
- 2 com espera entre 16 a 20 dias;
- apenas 1 com 22 dias de espera.

Percebe-se que 60% dos navios (21 em 35) estavam com o tempo de espera abaixo da média (12 a 15 dias), 31,4% dos navios (11 em 35) estão com tempo de espera na média. Apenas 8,6% (três em 35) estão com tempo de espera acima da média.

Logo, não há crise alguma no porto de Santos, apesar da excepcional situação observada, quebra da produção de açúcar em países exportadores e a consequente procura do açúcar brasileiro. Fato que dificilmente se repetirá, assim como ocorreu em 2003 em relação à conjuntura da soja no mercado internacional.

Mas fica a pergunta: a que servem estes diagnósticos equivocados, em relação à soja, ao açúcar e outros grãos? Servem para “fundamentar” o diag-

7. Disponível em <[www.portodesantos.com.br](http://www.portodesantos.com.br)>, acessado em 13 de julho de 2013.

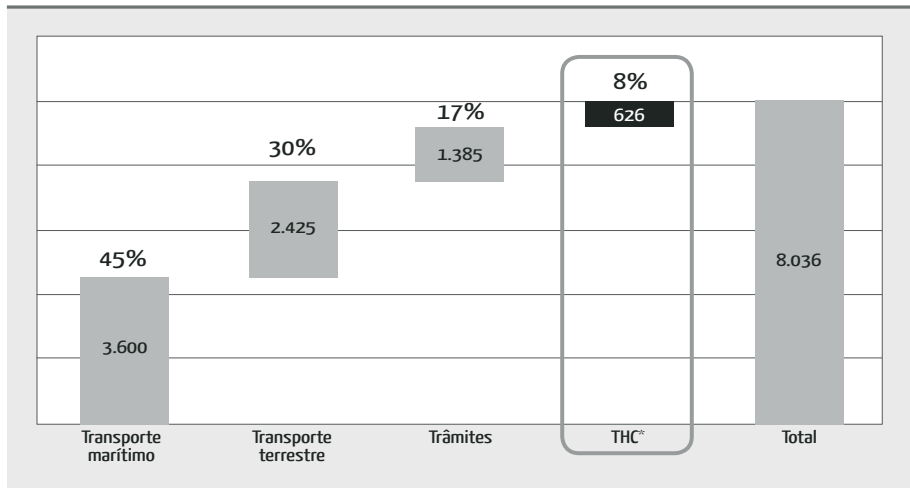
nóstico de que os portos estão precários e que há um apagão logístico e portuário. O próprio governo Dilma utilizou esse diagnóstico errado para justificar a ultraliberalização do sistema portuário, que só têm três interessados: os armadores, as empreiteiras e os grandes operadores portuários internacionais, como a Dubai Port.

### Contêineres

A movimentação de cargas containerizadas apresenta alguns problemas, mas não os que o governo Dilma diagnostica como tal. Estudo realizado pela consultora Verax, contratada pelo consórcio que estudou o sistema portuário para o BNDES, mostra que o custo da operação portuária é o menor problema na composição de custos da exportação um contêiner, para Singapura, por exemplo (Figura 26).

**Figura 26**

**Composição dos custos na exportação de contêineres**  
Brasil



Fonte: Verax.

Nota.: \* THC é o valor pago pelo exportador ao armador referente aos serviços portuários.

Obs.: Decomposição aproximada do custo na exportação de um contêiner de 20' até o porto de destino e percorrendo uma distância terrestre no Brasil de 300 km, Verax 2012.

A carga containerizadas é a maior vítima de diagnósticos equivocados, seja do governo Dilma, seja de atores sociais importantes como CNI, CNA, CNT, ABDIB e FIESP. É impressionante o desconhecimento sobre a logística

da carga geral containerizada. E como funciona essa logística, que é motivo de tanto equívoco, sendo que alguns deliberados? Suponha que determinado produtor de frango, do oeste do Paraná, consiga um mercado consumidor para o seu produto no Japão. Esse frango terá que ser exportado em contêineres frigorificados. Serão cerca de 200 contêineres/mês.

O governo federal e os mencionados atores sociais pensam que o passo seguinte do usuário é procurar um terminal de contêiner, o mais próximo possível da sua região (Paranaguá ou São Francisco do Sul, neste caso) e que tenha um custo adequado de movimentação da carga no terminal. Feito isso, acredita o governo e os atores sociais, o usuário fecha um contrato com esse operador do terminal, passando a enviar sua produção para lá, ficando por conta do operador armazenar e depositar os contêineres no navio.

Ledo engano. Infelizmente não é assim que acontece. O usuário deve procurar um agente marítimo informando que deseja enviar 200 contêineres por mês para o Japão. Esse agente dirá, então, ao usuário que há somente dois armadores (donos dos navios porta-contêineres) que fazem a rota Brasil-Japão. Um deles só embarca no porto do Rio, o outro no porto do Rio Grande.

De início o usuário deverá perguntar quanto teria que pagar a esse operadores portuários. O agente marítimo responderá que o usuário remunera o armador e este, sim, remunera o operador – uns 50% a 60% do que o usuário pagará pelo serviço total. São dois custos: o frete marítimo e a operação do terminal. O usuário só pode escolher o armador e mesmo assim porque tem dois disponíveis, escolher entre dois ou três terminais que os armadores indicarem. E só. Infelizmente não existe competição entre terminais para o usuário. Existe para o armador e ele exerce o seu poder de barganha, mantendo os operadores subordinados, porque ele tem o poder de mudar de operador de terminal segundo suas conveniências. Afinal, sua atividade não é regulada!

Ao permitir que Terminais de Uso Privado sejam construídos em qualquer parte do país, em qualquer quantidade, o governo federal permite aos armadores – esses os grandes responsáveis pelos custos logísticos do comércio exterior, junto com o governo – possam construir seus próprios terminais, em condições muito mais vantajosas (pela nova lei, rigor e ônus quase zero) do que ocorre hoje. Com isso, inevitavelmente, será estabelecida uma concorrência altamente predatória com os terminais de contêineres nos portos organizados (pela nova lei, rigor e ônus máximos), levando estes à desidratação progressiva, deixando o comércio exterior brasileiro nas mãos dos interesses dos armadores estrangeiros. Se a legislação brasileira permitisse ou estimulasse a criação de armadores brasileiros, ainda se poderia pensar em algum nível de independência. Mas o governo FHC, numa penada, conseguiu reduzir a zero



os armadores brasileiros que, por volta de 1996, tinham cerca de 27% do comércio exterior brasileiro. Assim, o comércio exterior ficou sem alternativa e o futuro próximo mostrará isso com clareza.

### **Produtos siderúrgicos**

Os representantes da indústria siderúrgica brasileira, localizados no Instituto Aço Brasil e na Associação Nacional dos Usuários de Transportes (ANUT), reclamam constantemente que tanto os operadores ferroviários como o sistema portuário não oferecem condições satisfatórias para a importação de insumos e, principalmente, para o escoamento dos seus produtos, com foco nos portos.

Documento da ANUT com o título “Logística – Desafio ao crescimento da Siderurgia Brasileira” (2008) faz o seguinte diagnóstico em relação à logística da siderurgia: “*A maior preocupação do setor reside na questão da indisponibilidade de adequada infraestrutura de transportes, tendo em vista resumidamente: precárias condições das rodovias e baixa qualidade da oferta do transporte rodoviário; concentração econômica, usuária dependente, insuficiente oferta do transporte ferroviário (VALE – EF Vitória Minas / EF Carajás / FCA, MRS, ALL); portos com serviços caros e projeção de oferta portuária insuficiente; e cabotagem incipiente*”.

Um dos maiores pleitos do setor siderúrgico foi, e continua sendo, a possibilidade de escoamento da sua produção, em Minas Gerais, através de algum terminal no porto de Itaguaí. A Cia. Docas do Rio de Janeiro projetou e preparou a licitação deste terminal para ser construído na área do porto organizado: o Terminal do Meio. Paralelamente, o empresário Eike Batista iniciou a construção de um terminal de uso privativo, ao lado do Porto de Itaguaí, em tese para escoamento da sua produção: o Porto Sudeste. Ainda não foi encaminhada a licitação do Terminal do Meio e o setor siderúrgico está colocado na condição de assumir o terminal de Eike Batista, para viabilizá-lo economicamente e, ao mesmo tempo, à logística de seus insumos e escoamento da produção.

Segundo matéria do jornal *Folha de S. Paulo* (1/8/2013),

Um grupo de empresas brasileiras quer evitar que o porto do Sudeste, colocado à venda por Eike Batista, passe para as mãos de uma trading internacional. O porto é estratégico para o escoamento do minério de ferro de Minas Gerais. Segundo a *Folha* apurou, as siderúrgicas CSN, Gerdau, Usiminas e a mineradora Vale estudam fazer uma oferta em conjunto pelo porto da MMX, localizado em Itaguaí (RJ), e já estiveram na empresa para conversas iniciais. A intenção é breçar a entrada da suíça Glencore ou da holandesa

Trafigura, cujo interesse pelo ativo já foi confirmado pela MMX. O fundo árabe Mubadala também avalia o empreendimento. O plano do grupo de brasileiros não é colocar dinheiro novo no negócio, mas assumir as dívidas da MMX, que seriam transferidas para o porto e renegociadas com os bancos credores. A mineradora deve R\$ 3,1 bilhões no mercado, sendo R\$ 1,2 bilhão no curto prazo. Para pessoa próxima às empresas interessadas, o porto do Sudeste vale cerca de R\$ 3 bilhões. O investimento previsto pela MMX no empreendimento é de R\$ 2,4 bilhões. Pela localização estratégica, o porto do Sudeste é um dos ativos mais valiosos de Eike e um dos poucos que estão quase prontos. A expectativa é que exporte 50 milhões de toneladas de minério de ferro por ano até 2016. Apesar de ter na siderurgia sua principal atividade, CSN, Usiminas e Gerdau também possuem minas na região do Quadrilátero Ferrífero (MG) e exportam o produto. As três siderúrgicas e a Vale são sócias na MRS, que administra a concessão das ferrovias que ligam a região ao porto de Santos e aos portos do Rio de Janeiro. CSN e Vale já têm porto próprio em Itaguaí (RJ), mas Usiminas e Gerdau ainda não. Se for concretizada, a compra não seria feita por meio da MRS, mas por uma terceira empresa a ser criada pelos mesmos sócios.

### LOGÍSTICA DE PASSAGEIROS

O principal tema da logística de passageiros diz respeito ao sistema de transporte rodoviário estadual e internacional. Esse sistema, em princípio não apresenta problemas significativos, a não ser para os próprios operadores regulares, que enfrentam concorrência predatória de “empresas piratas” e de empresas de afretamento.

Entretanto, o TCU e o Ministério Público exigem que seja realizado processo licitatório, já que o sistema funciona com base em autorização precária, que traz riscos para os investimentos na renovação da frota, entre outras coisas. Além disso, a Constituição Federal determina que serviços públicos de transportes sejam atribuição exclusiva do estado, podendo ser delegada operação à iniciativa privada?, somente via processo licitatório.

A Associação Brasileira de Transporte Terrestre de Passageiros (ABRATI) foi contra a licitação, mas hoje vê com bons olhos essa medida, tendo contribuído para ajudar a ANTT a estruturá-lo adequadamente.

### Licitação do sistema em 2013-2014

Está em andamento o processo licitatório do sistema de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, sob a responsabilidade da ANTT.

### *Cronograma do edital de licitação nº 1/2013.*

O cronograma do edital descreve as principais etapas da licitação para Permissão dos Serviços Regulares de Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual de Passageiros, operados com ônibus do tipo rodoviário:

- 4/11/2013 a 5/11/2013 – Recebimento, pela Comissão de Outorga e pela BM&F BOVESPA, de todos os envelopes relativos a: Garantia da Proposta; Comprovação de Frota; Documentos de Qualificação; Proposta Econômica Escrita; e Plano de Negócios.

- 2/04/2014 a 11/04/2014 – Sessões Públicas do Leilão - Abertura das propostas econômicas das proponentes.

- 15/04/2014 a 23/05/2014 – Abertura dos planos de negócios apenas das proponentes classificadas em primeiro lugar nos lotes, na ordem de classificação das propostas econômicas.

- 18/08/2014 a 29/08/2014 – Homologação do resultado da licitação pela Diretoria da ANTT.

- 20/10/2014 a 28/11/2014 – Assinatura do contrato de permissão.

O critério do leilão será o de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado. A proponente deverá apresentar, no mínimo, 50% da frota correspondente ao lote de menor frota do grupo em que participar.

Como se constata, a perspectiva é de todos os contratos de permissão do sistema rodoviário interestadual e internacional de passageiros estejam assinados até o final de 2014.

Enquanto não é lançado o edital de licitação, o que se pode dizer é que o sistema de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros é muito complexo, não só pelo processo artesanal de montagem ao longo de décadas, mas também devido às características de um país continental como o Brasil, com mais de 200 milhões de habitantes.

Modelar esse sistema, para remontá-lo em outras bases, é algo igualmente complexo e que apresenta riscos que devem ter sido avaliados pelo Ministério dos Transportes, que tem a atribuição de definir a política para o setor, e pela ANTT, responsável pela fiscalização da concretização dessa política, pela regulação desse mercado, bem como pela licitação do sistema.

## PORTOS

Conforme mencionado anteriormente, a área mais atingida com as recentes medidas de alteração de marco regulatório foi o sistema portuário. Vários atores sociais fizeram diagnósticos sobre o sistema portuário. Este documento apresentará os diagnósticos situacionais da Secretaria de Portos, da Comissão Portos (que engloba dezenas de entidades empresariais), da Federação Nacio-

nal dos Portuários (FNP), da Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e Operadores Portuários (Fenop). Estes dois últimos foram os protagonistas do grande debate sobre marco regulatório portuário, de 2007 até maio de 2013, quando foi votado e aprovado o PLV que se tornou a Lei nº 12.815/2013, nova Lei dos Portos.

### **Diagnóstico e propostas da SEP**

#### *Diagnóstico*

- 1) Necessidade de reformulação da Lei nº 8.630/1993, a Lei dos Portos, para fazer frente ao crescimento da demanda.
- 2) Tornar o país mais competitivo em mercados internacionais e internos, com as seguintes metas:
  - Aumento da eficiência portuária para atingir reduções de custos.
  - Atração de investimentos para aumento da capacidade que possa absorver a demanda crescente.

#### *Propostas*

- 1) Mudanças no segmento operação:
  - Chamada pública obrigatória para autorizações.
  - Processo de autorização transparente.
  - Analisar e manifestar a possibilidade ou não de se implantar a totalidade ou apenas alguns dos projetos pleiteados.
  - Processo seletivo de projetos.
- 2) Critério de licitação de arrendamentos e concessões:
  - Maior movimentação com a menor tarifa.
  - Fim da cobrança de valores de outorgas.

### **Diagnóstico e propostas da Comissão Portos**

- 1) O que é requerido:
  - Planejamento e visão sistêmica e integrada.
  - Terminais modernos / investimentos: escala; adequação ao tamanho dos novos navios; canais de acesso marítimo / calado dos cais / bacias de evolução; integração com rodovias e ferrovias.
  - Estabilidade regulatória.
  - Preservação da Lei 8.630/1993.
  - Privatização da gestão portuária, profissionalização e despolitização.
  - Marcos regulatórios isonômicos para possibilitar competição entre terminais.
  - Fortalecimento dos CAPs.
  - Manutenção do OGMO / Adequação do contingente de mão de obra.

- Representação empresarial no CONIT.
- Adaptação dos contratos anteriores a 1993 (Arts. 48 e 53 da Lei nº 8.630/1993) de terminais / instalações arrendadas
- 2) Entidades Integrantes da Comissão Portos:
  - CNC – Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo
  - CNI – Confederação Nacional da Indústria
  - ABAC – Associação Brasileira dos Armadores de Cabotagem
  - ABDIB – Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base
  - ABEAM – Associação Brasileira das Empresas de Apoio Marítimo
  - ABEPRA – Associação Brasileira dos Portos Secos
  - ABRATEC – Associação Brasileira dos Terminais de Contêineres de Uso Público
  - ABTP – Associação Brasileira dos Terminais Portuários
  - ABTRA – Associação Brasileira de Terminais e Recintos Alfandegados
  - AEB – Associação de Comércio Exterior do Brasil
  - ANUT – Associação Nacional dos Usuários de Transporte de Cargas
  - CENTRONAVE – Centro Nacional de Navegação
  - FENOP – Federação Nacional dos Operadores Portuários
  - FIEB – Federação da Indústria do Estado da Bahia
  - FINDES – Federação da Indústria do Estado do Espírito Santo
  - FIRJAN – Federação da Indústria do Estado do Rio de Janeiro
  - IABr – Instituto Aço Brasil
  - IBRAM – Instituto Brasileiro de Mineração
  - SINDAÇUCAR – Sindicato da Indústria do Açúcar e do Álcool no Estado de Pernambuco
  - SYNDARMA – Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima

### **Diagnóstico e propostas da FNP**

- 1) Concorrência entre porto público e terminais de uso privado, criados pela nova lei:
  - Concorrência assimétrica.
  - Transferência de cargas dos portos públicos para os TUPs.
  - Redução das receitas das empresas de administração portuária públicas.
  - Risco nos postos de trabalho dos TPAs.
  - Vinculação com achatamento salarial.
- 2) Proposta:
  - Requisição mão de obra avulsa (OGMOS) na movimentação de nos TUPs, sempre que realizem serviço público (movimentação de carga de terceiros).

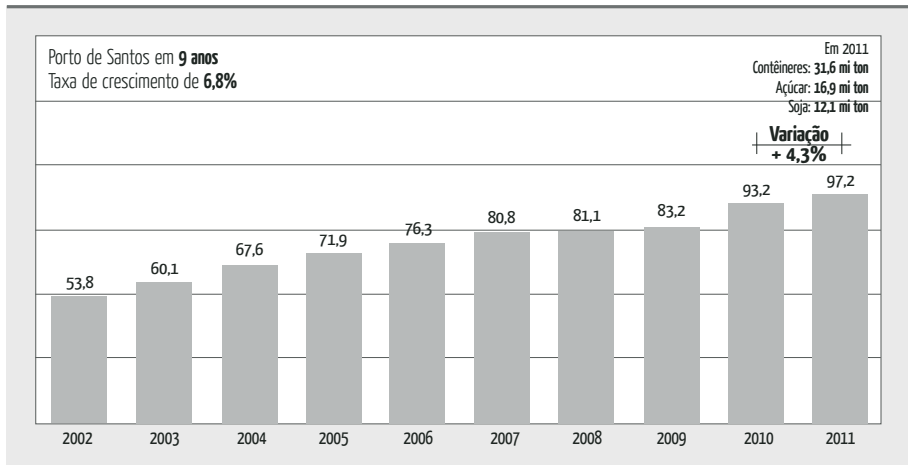
- Na movimentação de carga própria, opcional.
- 3) Outros impactos (riscos) da nova lei:
  - Esvaziamento das competências da administração do Porto Organizado (Autoridade Portuária - AP).
  - Supressão da Guarda Portuária como atividade fim das AP.
  - Possibilidade de privatizar a gestão portuária.
  - Redução das esferas de representação dos trabalhadores na gestão portuária.
  - Enquadramento dos trabalhadores - classe econômica preponderante.
  - Possibilidade de contratação temporária.
  - Negociação da Multifuncionalidade.
  - Registro no OGMO, situação dos trabalhadores nas empresas portuárias públicas delegada a estados e municípios.

### **Diagnóstico e propostas dos Operadores Portuários (Fenop)**

- 1) Porto público: a principal ferramenta do comércio exterior brasileiro:
  - Possibilitou o crescimento do comércio exterior;
  - Atraiu investimentos privados;
  - Aumentou a eficiência dos portos a níveis internacionais;
  - Reduziu custos para exportadores e importadores.
- 2) Conjunto de indicadores da operação portuária (Figuras 27 a 31).
- 3) Propostas:
  - Autorizações de Terminais Privados e novas licitações de áreas em Portos Públicos devem ser realizados mediante análise prévia da capacidade e demanda no “cluster” regional, levando-se em conta a Área de Influência dos Portos e promovendo economias da escala.
  - Autorização de Instalação de novos portos deverá ser precedida de análise e eventual readequação dos contratos em vigor.
  - Área delimitada por Poligonal de Porto Organizado nunca poderá ser reduzida.
  - CAPs devem ser deliberativos e manter a atual composição.
  - Terminal Indústria, braço logístico de grupo empresarial: liberdade de instalação.
  - Mudança no modelo de gestão da Administração do Porto.
  - Aplicação plena da Resolução OIT nº 137.
- 4) Para acelerar novas concessões e expandir os terminais já concedidos:
  - Eliminar a análise “em série” dos editais de arrendamento (ANTAQ e TCU).
  - Privilegiar economias de escala.

Figura 27

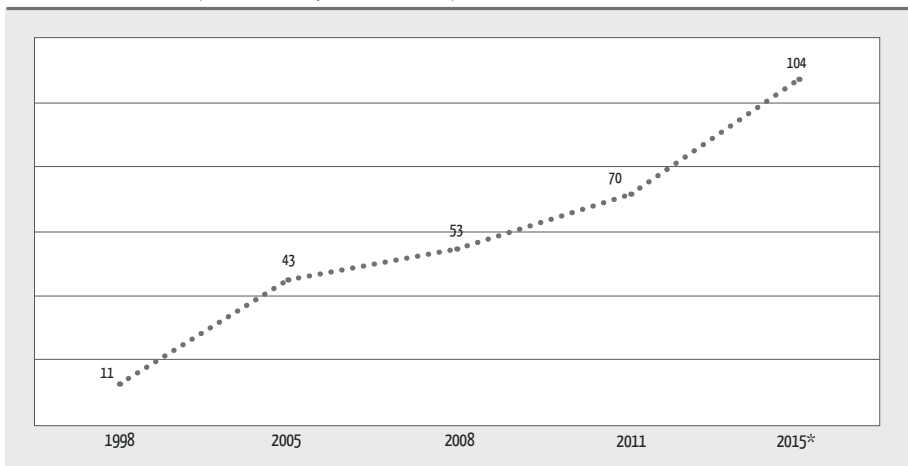
### Crescimento do comércio exterior atendido pelos portos Brasil, 2002 - 2011 (em %)



Fonte: Codesp, Fenop. Brasília, 12/3/2013.

Figura 28

### Eficiência: investimento permanente (TECON Santos) Brasil, 1998 - 2015 (Movimentos por hora - MPH)

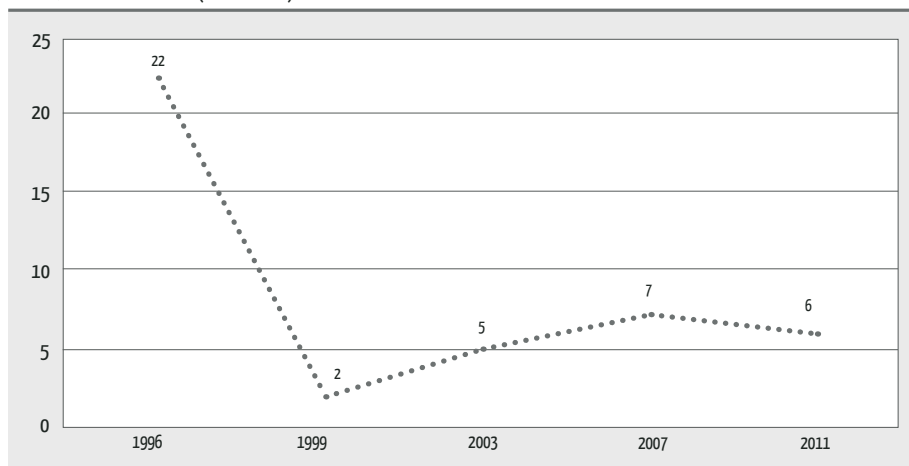


Fonte: Fenop, Brasília, 12/3/2013.

Obs.: \* Os dados para 2015 foram estimados.

**Figura 29**

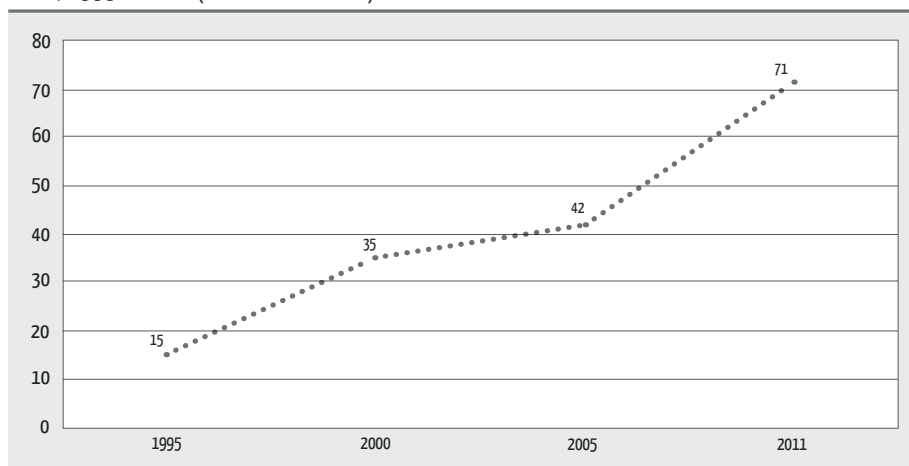
**Tempo de espera na barra (TECON Santos)**  
 Brasil, 1996 - 2011 (em horas)



Fontes: 1) BNDES, ano 1995; 2) Santos Brasil, demais anos.

**Figura 30**

**Produtividade (TECON Santos)**  
 Brasil, 1995 - 2011 (em contêiner/hora)

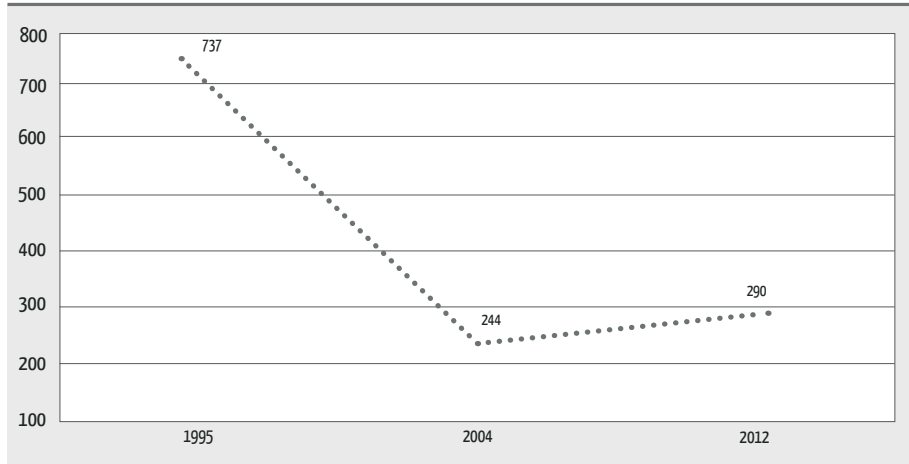


Fontes: 1) BNDES, ano 1995; 2) Santos Brasil, demais anos.



Figura 31

Custo de operação portuária de um contêiner no Porto de Santos - Carga e descarga  
Brasil, 1995 - 2012 (em US\$)



Fontes: 1) BNDES, anos 1995 e 2004; 2) Fenop estimativa ano 2012.  
Obs.: Valores corrigidos - CPI dos Estados Unidos

- Prorrogar os contratos de arrendamento licitados em vigor, mediante compromissos de investimento e adequação à demanda e obedecendo os limites legais, de forma a garantir investimentos já programados, em portos públicos, no curto prazo.

- Dispensar a exigência de Licença Prévia Ambiental para realização de licitação nos portos organizados que já possuem Licença de Operação.

5) Para valorização e adequação do contingente de trabalhadores portuários avulsos:

- Criar o Serviço Nacional de Aprendizagem Portuária, com a vinculação dos recursos (2,5% da folha salarial dos Trabalhadores Portuários Avulsos), atualmente destinados ao Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo, para treinamento dos trabalhadores portuários.

- Conceder aposentadoria aos trabalhadores portuários avulsos que tenham contribuído por 25 anos ou que apresentem problemas de saúde.

- Estender o seguro desemprego aos trabalhadores portuários avulsos através de portaria do Codefat.

- Aplicar plenamente a Resolução nº 137 da OIT.

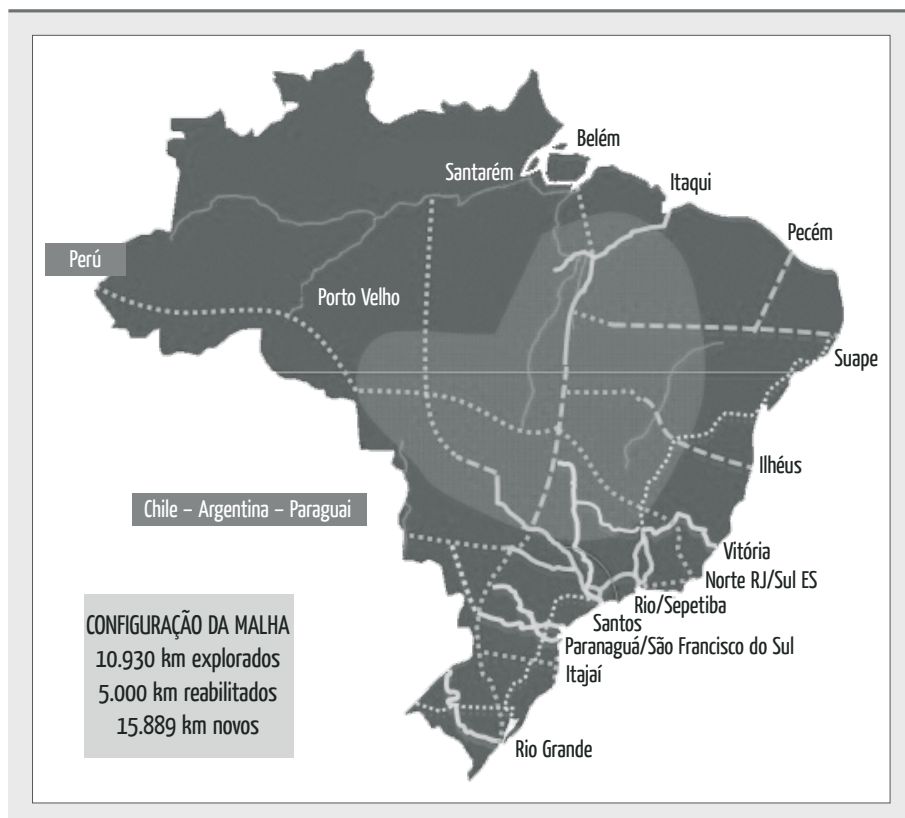
## MODAL FERROVIÁRIO

### Diagnóstico da ANTT (2010)

Documento da ANTT, apresentado em agosto de 2010 com o título “O Papel das Agências Reguladoras de Transporte no Brasil”, mostra o mapa da malha ferroviária atual e futura, aponta um diagnóstico situacional, que não é baseado em estudos, e indica propostas de alterações do marco regulatório para o futuro e para as outorgas vigentes.

#### Figura 32

#### Mapa da malha ferroviária atual e futura Brasil



Fonte: ANTT, 2010.

**Figura 33****Diagnóstico situacional sobre o modelo em 2010**

- Estabelece monopólio sobre o serviço de transporte ferroviário
- Dificulta a integração da malha ferroviária
- Propicia praticar tarifas elevadas, próximas ao rodoviário
- Não define responsabilidade pelo investimento
- Metas da concessão não induzem melhoria dos serviços
- Não penaliza abandono de ativos ferroviários
- Grupo de Controle restringe capacidade de investimento

Fonte: ANTT, 2010.

**Figura 34****Propostas para as outorgas futuras****Novas outorgas**

- Separação da gestão da infraestrutura da prestação do serviço
- Gestor da infraestrutura – venda de capacidade
- Transportador ferroviário – realiza o transporte
- Previsão dos investimentos a serem realizados

Fonte: ANTT, 2010.

**Figura 35****Proposta para alterações nas outorgas existentes em 2010****Outorgas vigentes**

- Metas definidas por trecho
- Direito de passagem e tráfego mútuo no mesmo patamar
- Revisão do teto tarifário
- Condicionamento das passagens em nível à autorização da ANTT
- Exclusividade tem a extensão da meta de produção assumida pela Concessionária
- Retomada de trechos abandonados
- Possibilidade de migrar para o novo modelo a critério da Concessionária

Fonte: ANTT, 2010.

## Diagnóstico da ANTF (Concessionárias)

Documento da ANTF, de fevereiro de 2012, explicita a visão do governo federal e dos concessionários (Figura 36):

**Figura 36**

Objetivo de prestação de serviço de natureza pública, de qualidade e do menor custo possível para o usuário...

### 1 DISPONIBILIDADE

- Ampla cobertura
- Acesso não discriminatório a usuários com carga ferroviável
- Continuidade

- Expansão da malha abaixo do desejável
- Malha existente sub-aproveitada (existência de trechos sem utilização)
- Diferenças de tratamento dos usuários no acesso aos serviços
- Pouca conectividade entre as redes das grandes concessionárias
- Falta de clareza nas regras de conectividade com novos trechos

### 2 QUALIDADE DE SERVIÇO

- Regularidade

- Descumprimento de contratos
- Atrasos
- Falhas no serviço

### 3 EFICIÊNCIA E MODERNIDADE

- Produtividade
- Eficiência energética

- Sem lacunas relevantes

### 4 SEGURANÇA

- Redução do número de acidentes para padrões internacionais

- Necessidade de maior investimento na resolução das passagens de nível e de contornos a aglomerados urbanos

### 5 MODICIDADE TARIFÁRIA

- Transferência de ganhos de produtividade aos usuários
- Competitividade da ferrovia em relação a outros modos de transporte (ex.: rodoviário)

- Ferrovia como transporte excessivamente caro, em grande parte devido à baixa competição entre os operadores ferroviários
- Tratamento discriminatório e excludente na fixação de tarifas

... e para a sociedade

### 6 INVESTIMENTO SOCIAL

- Fomento do desenvolvimento econômico e minimização dos investimentos da sociedade (subvenções públicas) no setor

- Excesso de dependência de investimentos públicos para a expansão da malha (em parte devido à falta de meta de investimentos nos contratos atuais)
- Falta de mecanismos nos contratos atuais que permitam investimento público ou híbrido (público + privado) nas malhas atuais

Fonte: Documento da ANTF apresentado durante discussões sobre novo marco regulatório ferroviário (18/2/2011). Entrevistas; press clippings; Lei 8.987/1995, minuta de decreto presidencial

## Situação atual (agosto/2013)

Em função do diagnóstico da ANTT, o marco regulatório ferroviário foi alterado radicalmente e hoje o governo reconhece dificuldades de viabilizar as licitações de novas outorgas. A ministra do Planejamento, Miriam Belchior, declarou<sup>8</sup> que o governo enviará medida provisória ao Congresso Nacional para tentar garantir segurança regulatória aos investidores em potencial.

É importante ressaltar que o novo modelo traz um grande ônus para os cofres públicos, especialmente em ramais da malha ferroviária de cargas onde a demanda for baixa, como pode ser o caso da FICO (Ferrovia de Integração Centro-Oeste) e da própria Norte-Sul.

8. Disponível em <<http://agenciat1.com.br/mp-com-mudancas-no-setor-ferroviario-deve-sair-em-breve-diz-ministra>>, acesso em 15 de setembro de 2013.

## MODAL AEROVIÁRIO

Em 2008, o BNDES contratou um Estudo do Setor de Transporte Aéreo do Brasil. Esse estudo é o resultado de uma avaliação independente que traz diagnósticos do setor e recomendações para os horizontes de 2014, 2020 e 2030. O trabalho<sup>9</sup> foi desenvolvido pela McKinsey & Company do Brasil, com recursos do Fundo de Estruturação de Projetos do BNDES (FEP), e está disponível no site do órgão.

O estudo aponta que são realizadas mais de 50 milhões de viagens por ano, número que cresceu à expressiva taxa de 10% ao ano entre 2003 e 2008, na esteira da melhoria da economia como um todo (crescimento do PIB de 4,7% ao ano no período) e da inclusão de passageiros das classes B e C. Já no segundo semestre de 2009, apesar da crise financeira global, observou-se forte retomada da demanda por serviços aéreos no mercado doméstico e início de retomada no mercado internacional, gerando um tráfego anual acumulado no mesmo patamar de 2008.

Atualmente, a disponibilidade de aeroportos e a cobertura da malha aérea doméstica mostram-se, de maneira geral, adequadas, com distribuição que espelha a da população. As companhias aéreas nacionais mais representativas encontram-se financeiramente saudáveis e possuem relevantes planos de expansão. Nos últimos anos, o gradual processo de liberalização tarifária promovido pela ANAC tornou o setor mais dinâmico e competitivo, e este aumento de competitividade trouxe benefícios aos passageiros, que viram o preço médio por quilômetro voado baixar 48% entre 2003 e 2008. Além disso, o Brasil é um dos poucos países com indústria aeronáutica relevante. A Embraer, historicamente um dos principais exportadores brasileiros, retoma agora as vendas para o mercado interno.

Apesar de todos esses avanços, o crescimento recente trouxe uma série de desafios. A infraestrutura aeroportuária, em sua grande parte a cargo da Infraero, empresa que administra os aeroportos responsáveis por mais de 95% do tráfego aéreo civil, não cresceu no mesmo ritmo da demanda. Dos 20 principais aeroportos nacionais, 13 já apresentam gargalos nos terminais de passageiros, com consequente redução no nível de serviço prestado aos usuários, sendo o caso mais crítico o de São Paulo, principal *hub* do país, com cerca de 25% do tráfego total.

O sistema de pista e pátio também encontra limitações. Congonhas, aeroporto de maior movimento de voos domésticos do Brasil, que até novem-

9. Disponível em <[www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Apoio\\_Financeiro/Apoio\\_a\\_estudos\\_e\\_pesquisas/BNDES\\_FEP/prospeccao/chamada\\_aereo.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Apoio_a_estudos_e_pesquisas/BNDES_FEP/prospeccao/chamada_aereo.html)>, acesso em 15 de setembro de 2013.

bro de 2009 era o único do país a ter limitação da oferta de *slots* para pousos e decolagens, recentemente foi acompanhado pelo aeroporto de Guarulhos, que não mais poderá receber voos adicionais em determinados horários.

Combinando o crescimento esperado da demanda para os próximos 10 anos (média de 5% ao ano, no cenário base, ou até 7% ao ano, em um cenário mais otimista), com o fato de o parque aeroportuário já mostrar limitações e da Infraero ter expandido capacidade em um ritmo abaixo do planejado, tem-se a dimensão do desafio a ser vencido. Além disso, em 2014 e 2016, o Brasil sediará dois eventos esportivos internacionais de grande porte – a Copa do Mundo e as Olimpíadas – aumentando a pressão sobre a infraestrutura.

No médio e longo prazo (até 2030), dado o crescimento projetado, serão necessários investimentos para aumentar a capacidade atual em 2,4 vezes (de 130 milhões para 310 milhões de passageiros ao ano, ou o equivalente a nove aeroportos de Guarulhos). Limitar a capacidade significa não somente deixar passageiros desatendidos, com reflexos adversos na economia, mas regredir em muitas das conquistas recentes do setor, como a maior competição, que permitiu a redução dos preços aos passageiros e incremento do uso do modal aéreo.

Ao mesmo tempo em que a expansão da infraestrutura aeroportuária desponta como a necessidade de ação mais importante e imediata, existem, paralelamente, outras oportunidades de atuação no setor, para que o país possa atingir seu “pleno potencial”. Por exemplo, a combinação de investimentos em pátio com aperfeiçoamento no controle de tráfego aéreo, em certa medida, poderia diminuir o tempo necessário de viagem, permitindo rotas com traçado mais direto, progressão de subida e descida mais eficiente e menores circuitos de espera para aproximação para pouso. Menor tempo de voo implica menor consumo de combustível, menores custos operacionais e impacto ambiental positivo. Os procedimentos requeridos para a importação de peças de reposição obriga as companhias aéreas a um carregamento de estoque mais elevado.

No que tange à atribuição de papéis e responsabilidades e arquitetura (incluindo hierarquia e sistema de freios e contrapesos), observou-se que a estrutura de governança do setor apresenta pontos passíveis de aprimoramento. Por exemplo, não está claro qual entidade é responsável pelo planejamento de longo prazo e pela coordenação do setor como um todo, incluindo serviços de transporte aéreo, infraestrutura aeroportuária e controle de tráfego aéreo, algo primordial tendo em vista a intensa interação entre esses três componentes.

A visão desejada é a de que o setor aéreo brasileiro atinja seu “pleno potencial”, gerando significativo benefício social. Para começar, o diferencial

de utilização do modal aéreo no país com relação a mercados maduros seria gradativamente vencido. Em 20 anos, o volume de passageiros seria quase triplicado, atingindo mais de 310 milhões por ano, e a intensidade de utilização do modal aéreo chegaria a mais que o dobro da atual (de 0,3 para 0,7 viagem/habitante por ano).

No intuito de melhorar a acessibilidade no Brasil, até 800 mil passageiros anuais seriam originados em áreas remotas, atualmente não servidas, para as quais o modal aéreo se mostra como o único viável. O setor geraria mais de 500 mil novos empregos diretos e indiretos.

Além disso, o parque de aeronaves de transporte regular seria aumentado em mais 400 a 600 unidades, das quais uma parcela significativa seria fabricada no Brasil. O conjunto de aeroportos da região metropolitana de São Paulo seria o principal *hub* na América Latina, e o país contaria ainda com *hubs* internacionais no Rio de Janeiro e em cidades do Nordeste. Os aeroportos brasileiros operariam sem gargalos significativos, com bom nível de serviço aos passageiros.

Com base nos ganhos de produtividade e na melhor utilização dos ativos, o sistema de administração aeroportuária seria autossuficiente, com receitas em nível adequado tanto para custear suas operações correntes, como para financiar a expansão de sua capacidade, sem injeção de recursos públicos. Do mesmo modo, as companhias aéreas nacionais operariam com alto nível de eficiência, e os passageiros se beneficiariam de tais ganhos de produtividade, por meio da redução do preço das passagens aéreas.

## SISTEMA HIDROVIÁRIO

### Diagnóstico Antaq

O diagnóstico apresentado está referenciado no documento “O Mito do Transporte Hidroviário no Brasil”, apresentado no 7º Encontro de Logística e Transportes, realizado em maio de 2012, em São Paulo.

**Figura 37**

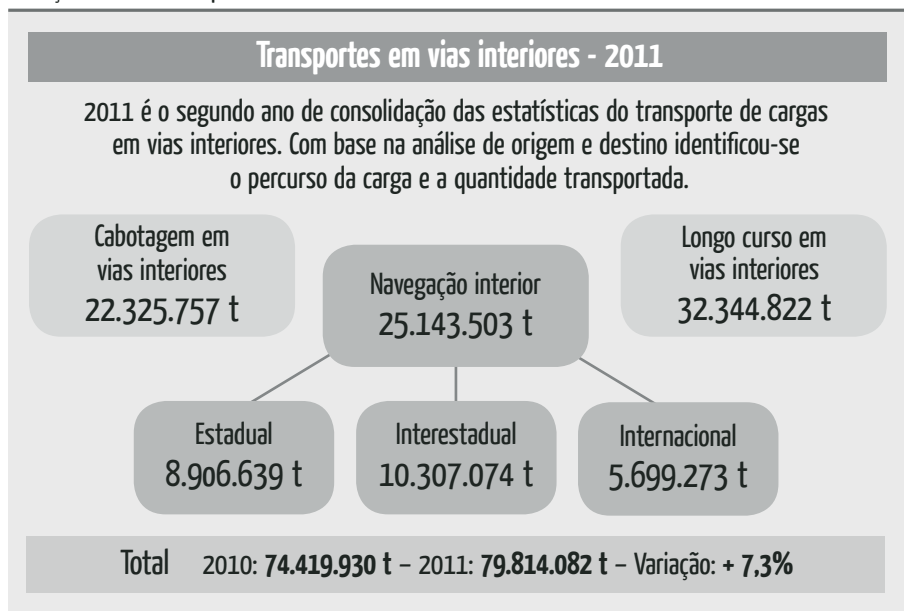
Potencial de transporte hidroviário no Brasil

13.000 km de vias utilizadas economicamente
29.000 km de vias naturalmente disponíveis
63.000 km de extensão total das águas superficiais fluviolacustres

Fonte: Antaq, 2012.

Figura 38

## Situação atual do transporte hidroviário



Fonte: Antaq, 2012.

Figura 39

## Principal entrave para expansão do transporte hidroviário, desafios para o setor produtivo e o grande desafio (2012)

**Grande entrave**

- A construção nas últimas décadas, de usinas hidrelétricas sem eclusas
- Os atuais projetos de barragens para geração de energia sem a previsão de eclusas

**Grande desafio**

- Eclusas prioritárias em aproveitamento hidrelétricos previstos e existentes
  - 46 eclusas prioritárias

**Grande desafio para o setor produtivo**

- Construir 10 eclusas prioritárias (≈ R\$ 5 bi)
- Financiamento público para custear construção de eclusas é plausível
- BNDES já financia barragens de aproveitamento hidrelétricos
  - UHE Jirau: R\$ 7,2 bi
  - UHE Sto. Antônio: R\$ 6,1 bi

Fonte: Antaq, 2012.



## MODAL RODOVIÁRIO

### **Infraestrutura rodoviária**

Conforme apontado anteriormente, as condições da infraestrutura rodoviária, segundo pesquisa recente da CNT, estão em boas condições, embora possam melhorar mais. No entanto, a grande questão do modal rodoviário é a distorção apresentada na matriz de transporte de cargas, em que o rodoviário tem mais que 50% das toneladas x quilômetros transportadas anualmente.

Muitas situações que são apontadas como problemáticas só o são por causa dessa distorção. É o caso do transporte de soja em caminhões entre as regiões produtoras (oeste do Paraná e Mato Grosso) e os portos, quando se trata de exportação. Quando as hidrovias e ferrovias estiverem implantadas, ou funcionando adequadamente, a demanda que se aponta hoje para a infraestrutura rodoviária não existirá mais.

### **Transporte rodoviário de cargas**

Atualmente, existem alguns problemas que impactam na eficiência do transporte rodoviário de cargas: carta-frete; frota idosa e elevado tempo de direção consecutiva.

#### *Carta-frete*

Há pouco tempo, os pagamentos dos fretes aos caminhoneiros autônomos eram feitos por carta-frete, que era um pedaço de papel que o caminhoneiro utilizava para abastecer o caminhão e pagar refeições em postos credenciados. Além de colocar o caminhoneiro autônomo na informalidade, tornava-o dependente desses estabelecimentos que aceitavam a carta-frete para fornecer combustível ou comida. Normalmente, tudo era mais caro quando pago com a carta-frete.

A demanda para substituir a carta-frete por outro mecanismo mais eficiente foi encaminhada pela União Nacional dos Caminhoneiros (Unicam) à ANTT em 6 de fevereiro de 2009, pelo “Manifesto do Movimento Sindical pelo fim da Carta-Frete”, assinado por nove entidades representativas dos transportadores autônomos. A ANTT colheu informações de diversos segmentos envolvidos com o transporte de cargas para identificar soluções para a questão. Foram ouvidos operadores de meios de pagamento eletrônico; bancos; administradoras de cartões de crédito; entidades representativas, os dois principais distribuidores de combustível, além de entidades representativas ligadas aos transportadores autônomos e aos revendedores de combustível.

Daí foi publicada a resolução nº 3.658 da agência, extinguindo a carta-frete e habilitando empresas administradoras e aprovando os respectivos meios de pagamento eletrônicos.

O objetivo da regulamentação foi o de proibir o pagamento de fretes com a chamada carta-frete. O procedimento é ilegal e empurra para a informalidade os transportadores autônomos. A agência quer garantir ao Transportador Autônomo de Carga (TAC) o pagamento do frete por meio de crédito em conta de depósitos, mantida em instituição bancária, ou por outro meio de pagamento a ser regulamentado pela própria ANTT.

Com o pagamento pelas cartas-fretes, os transportadores autônomos não conseguem comprovar renda, o que os impede, por exemplo, de se beneficiar com linhas de financiamentos para aquisição de caminhões novos. Além disso, o atual sistema de pagamentos transforma os caminhoneiros em vítimas de vendas casadas e os submetem a pagamentos de deságios para descontarem os valores das cartas-frete nos estabelecimentos conveniados com o contratante do transporte.

A resolução também permite a formalização do trabalho do transportador autônomo, sua profissionalização, inclusão bancária, social e previdenciária, além de prover os meios necessários à renovação da frota de veículos, algo que já está sendo pensado dentro do governo.

### *Renovação da frota de caminhões*

#### ■ Governo federal

Como forma de suprir a falta de uma legislação específica sobre a reciclagem de veículos no Brasil, a CNT apresentou ao governo federal, em maio de 2009, o Plano Nacional de Renovação de Frota de Caminhões (Renovar), que prevê um conjunto de ações de crédito ao caminhoneiro autônomo e microempresas de transporte, voltado para o sucateamento e a reciclagem dos materiais de forma ambientalmente correta. A primeira fase do Renovar seria dirigida aos proprietários de caminhões com idade superior a 30 anos. O programa tem como premissa a entrega dos veículos velhos em troca de bônus oferecido pelo governo federal para aquisição de outro caminhão mais novo.

O transporte rodoviário de cargas responde por 65% das operações de transporte de cargas no país, e dados da ANTT, de fevereiro deste ano, mostram que a idade média da frota de 1.969.264 de caminhões é de 18,8 anos (incluindo caminhão simples e caminhão trator). Entre os autônomos, a idade média sobe para 23,5 anos. As empresas têm a frota mais jovem, com média de idade de 11,5 anos, e as cooperativas com 16,5 anos.

A ideia é que o transportador autônomo ou microempresa com até dois caminhões possa entregar os veículos para a reciclagem e receber bônus de 30

mil reais, válido por um ano, para usar na compra de um mais novo, com até oito anos de idade. O valor do bônus seria abatido dos impostos pela montadora ou revenda. Para atingir sua meta, o programa precisaria reciclar 50 mil caminhões por ano.

Pela proposta, o governo financiaria a compra de cavalos (onde fica o motorista do caminhão) e implementos ao custo anual de 60% da TJLP – a taxa em janeiro de 2013 foi de 0,5% –, mais 3% para o agente financeiro. O prazo de pagamento seria de 84 meses. Seria criado um fundo de aval para substituir as garantias exigidas pelos bancos ao autônomo. E o governo não gastaria dinheiro com o plano, segundo a CNT, por causa da arrecadação que a venda de veículos novos iria gerar. Para sucatear 269.610 de caminhões que estão com 30 anos hoje, o governo faria uma renúncia fiscal de 8,1 bilhões de reais, mas arrecadaria R\$ 11,5 bilhões com os novos ao preço médio de R\$ 200 mil reais.

Segundo o projeto da CNT, os caminhões velhos seriam entregues em centros de reciclagem e tratados “de forma ambientalmente correta”, com a remoção de componentes considerados perigosos como o tanque de combustível, a bateria e os fluidos (lubrificantes, óleos hidráulicos, líquido de arrefecimento, gás do ar condicionado), e a reindustrialização dos outros componentes. No entanto, o governo federal não deu andamento a esse projeto até o momento.

#### ■ Governo do estado do Rio de Janeiro

O governo estadual lançou em fevereiro de 2013 um programa que pretende renovar, pelo menos, 30% da frota de caminhões do estado em cinco anos. O Rio tem frota de 137 mil caminhões com idade média de 17,1 anos, embora mais da metade desses veículos rode há duas décadas.

O objetivo do programa é reduzir a idade média para 12 anos até 2017. Para atingir a meta, o governo vai estimular, por incentivos fiscais, a destruição de 39 mil caminhões, cerca de um terço da frota registrada naquele estado. Estes veículos devem ser transformados em sucata em recicladoras credenciadas.

Ao dar fim ao caminhão antigo, o dono do veículo vai obter um “certificado de destruição” que o habilitará a comprar, em concessionárias e fabricantes de caminhões do Rio, um veículo novo com isenção de ICMS). O ICMS incidente sobre a compra de caminhões no Estado é de 12%. O valor de face do certificado não poderá ser inferior a 7,8% do valor do caminhão novo.

O proprietário do veículo também terá o direito a utilizar um crédito, equivalente a 12% do valor do caminhão novo, para abater, em 48 parcelas, o ICMS a ser pago sobre as atividades do veículo no estado. O programa vai beneficiar caminhoneiros autônomos e empresas com frotas.

O Programa de Incentivo à Modernização, Renovação e Sustentabilidade da Frota de Caminhões do Estado do Rio de Janeiro, foi legalmente consolidado através da Lei nº 6.439/2013 e regulamentado pelo Decreto nº 44.332, de 16 de agosto de 2013.

■ Governo do estado de São Paulo

O governo estadual instituiu, com o Decreto nº 58.093, de 30 de maio de 2012, o Programa de Incentivo à Renovação da Frota de Caminhões com a finalidade de modernizar a frota de caminhões do Estado por meio de linhas de financiamentos com recursos próprios da *Desenvolve SP* ou repasses de recursos de outras instituições.

O objetivo deste programa é substituir a frota de caminhões antigos de forma gradual, contribuindo para a redução das emissões de gases de efeito estufa, aumento da segurança nas estradas e melhora da qualidade de vida dos profissionais de transporte rodoviário. O programa está alinhado com as metas estabelecidas pela Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC) – Lei nº 13.798, promulgada em novembro de 2009.

Os beneficiários serão os caminhoneiros autônomos e microempreendedores individuais que atuam como caminhoneiros, proprietários de caminhões registrados no Detran-SP com idade igual ou superior a 30 anos. Através do programa serão financiados caminhões novos de fabricação nacional.

O programa contará com a equalização das taxas de juros pelo estado através da *Desenvolve SP* nas linhas de financiamento disponíveis. Isto significa que, enquanto o beneficiário se mantiver adimplente (pagamento em dia), pagará somente a amortização e atualização monetária, se houver.

A equalização da taxa de juros pelo governo do estado de São Paulo ficará condicionada à baixa definitiva do caminhão antigo junto ao Detran-SP e a entrega deste para empresas recicladoras devidamente licenciadas pela Cetesb participantes do programa, para que seja completamente inutilizado e destinado à reciclagem condição fundamental do programa. O beneficiário ficará sujeito ao vencimento antecipado do contrato caso não cumpra as etapas de entrega na recicladora e baixa definitiva do veículo.

O piloto do programa será realizado na região portuária de Santos e, após avaliação dos resultados, poderá ser estendido, de forma gradativa, para outras regiões paulistas .

*Tempo de direção*

Os debates sobre a Lei do Motorista, nº 12.619, que estabelece a obrigatoriedade do controle de jornada de trabalho e de tempo de direção para

todos os motoristas profissionais do Brasil, obrigando os tempos de parada de 30 minutos a cada quatro horas de direção e o descanso diário de 11 horas, entre outras exigências, estão longe de terminar.

Apesar da lei estar em ampla discussão em foros como a Câmara dos Deputados e a comissão especial que foi criada para este fim, com diversos interesses voltados para sua flexibilização, prorrogação e modificação, o especialista em Direito do Transporte, Marcos Aurélio Ribeiro, alerta todo o setor de transporte de cargas e logística brasileiro para a vigência de suas regras:

A lei está em vigor, embora existam discussões e outros projetos tramitando na Câmara. Mas, enquanto não houver nenhuma modificação, ela está valendo em sua íntegra. Vale tanto a parte Trabalhista, que é da Jornada de Trabalho, como a parte de Tempo de Direção, que consta no Código de Trânsito. Toda ela está em vigor.

*“Enquanto a Lei existir, todos devem cumprir. O motorista não pode deixar de descansar, não pode dirigir mais que 4 horas de forma ininterrupta e sua jornada de trabalho deve ser cumprida, observando o descanso diário de 11 horas. Todas as regras que estão na Lei estão valendo”,* frisa Marcos Aurélio.

Segundo o especialista, os debates sobre a Lei do Motorista giram em torno de alguns aperfeiçoamentos e ajustes de que ela precisa. *“É necessário estabelecer um equilíbrio entre o motorista empregado e o autônomo, de forma que o empregado também possa dirigir durante 12 horas por dia, uma vez que o autônomo pode. Regular melhor o tempo de espera, permitir que em viagens longas o motorista possa descansar apenas 8 horas de forma ininterrupta e descansar o restante durante o dia. Estes são alguns aperfeiçoamentos que devem surgir”,* explica.



## CAPÍTULO 4

### DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA O FUTURO

 *Projetos*  
para o Brasil





## DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA O FUTURO

### A LOGÍSTICA DE CARGA NO BRASIL

Ainda é cedo para prever os impactos da crise financeira internacional e das inúmeras medidas que vêm sendo tomadas pelos governos de todos os países, para saber como a economia brasileira se movimentará nos próximos anos. O Brasil foi um dos países menos afetados (redução do PIB em 2008, em apenas 10% em relação a 2007) e tem uma economia centrada no mercado interno. Logo, a dependência do comércio exterior é menor e, nesse caso, irá depender mais das medidas a serem tomadas pelos governos dos países compradores do que pelo próprio governo brasileiro.

A previsão de crescimento da economia brasileira, apurada no Relatório Focus (janeiro de 2011), do Banco Central, é de crescimento do PIB de 4,5%, em 2011 e 2012. Esse ritmo de crescimento exige dos governos e da iniciativa privada que atuam nas cadeias logísticas, ações que visem a garantir máxima eficiência e redução de custos, com aumento da qualidade dos serviços prestados, tanto na logística de cargas como na de passageiros.

Os principais indicadores de qualidade a considerar são as reduções significativas: de acidentes rodoviários, dos tempos de deslocamento e de emissão de poluentes, aliados às alterações de fontes energéticas mais sustentáveis, tudo isso combinado com a maior apropriação desses ganhos pelos produtores e usuários.

Esse cenário leva a definir os seguintes desafios principais, na área de logística de cargas: consolidação do processo de planejamento de médio e longo prazos, nas esferas federal e estaduais; aumento da integração multimodal, otimizando as vantagens de cada modal; alteração da matriz de transporte, hoje com predomínio do modal rodoviário, aumentando a participação do aquaviário e do ferroviário, conforme mostrado abaixo.

**Tabela 1****Matriz de transporte de cargas**

Brasil, 2006 e 2023 (unidade: % de toneladas X km úteis)

Modal	Atual (2006)	PNLT (2023)
Rodoviário	58	33
Ferrovário	25	32
Aquaviário	13	29
Dutoviário	3,6	5
Aéreo	0,4	1

Fonte: PLNT

**DESAFIOS E PERSPECTIVAS POR MODAL OU SISTEMA****Sistema portuário**

Em que pesem o sistema portuário brasileiro e a infraestrutura logística terem respondido com eficiência até o momento, um crescimento anual da economia em torno de 4%, conforme previsões do Ministério da Fazenda, exigirá o avanço das políticas até aqui implementadas, com mudanças profundas e mais abrangentes do que as realizadas.

O ritmo de crescimento da economia brasileira e, em especial, do comércio exterior, exigem prioridade no aumento de capacidade e da eficiência das operações, porque o aumento destas, com a necessária concentração, refletirá em ganhos de escala que permitirão menores custos para os usuários, aumentando a competitividade dos nossos produtos no comércio exterior.

Como se vê, conforme aumenta a demanda das operações portuárias, ocorre o mesmo com a eficiência do sistema, especialmente nos portos públicos, que “carregaram o piano” do crescimento da movimentação da carga geral nos últimos dez anos.

Os principais desafios para os próximos anos são aqueles que permitirão aumentar muito a produtividade dos atuais portos públicos, com poucos recursos públicos e muitos recursos dos atuais operadores privados, mediante repactuação contratual.

Entretanto, o governo Dilma não vê isso como a principal saída e aposta na liberalização total do sistema portuário, com estímulo à implantação de terminais de uso privado sem licitação, especialmente para contêineres, que têm grandes vantagens competitivas em relação aos terminais nos portos públicos, que poderá levar à desidratação generalizada destes, com reflexos muito negativos para o comércio exterior brasileiro.

Em vez da liberalização do sistema portuário, o governo federal deveria ter estudado outras alternativas, com reflexos positivos para o comércio exterior brasileiro e para a economia como um todo. Algumas sugestões colhidas ao longo do nosso trabalho são:

1. Ampliação dos portos públicos na movimentação de cargas conteneurizadas, bem como de graneis líquidos e sólidos.
2. Garantia do marco regulatório anterior, impedindo a proliferação de falsos terminais privados que, na verdade, operam carga geral de terceiros, o que é ilegal e danoso para o país.
3. Dragagem de aprofundamento e manutenção, levando o calado para, no mínimo, 15 metros, nos principais portos públicos brasileiros.
4. Garantia de pagamento direto pelo usuário ao operador portuário, pela operação no terminal, e não ao armador, o que inviabiliza a redução de custos da operação, com ganhos para o usuário.
5. Ampliação dos berços, para receber navios de maior capacidade.
6. Aumento das retroáreas para contêineres.
7. Melhoria dos acessos rodoviários e ferroviários.
8. Redução da burocracia, na tramitação de documentos e na fiscalização dos diversos órgãos públicos.
9. Organização do fluxo de caminhões, com destino ou partida nos portos, para evitar filas desnecessárias e impactos indesejados nas cidades que sediam os terminais portuários.

Com o novo marco regulatório do sistema portuário, corre-se o risco do sistema portuário de contêineres ser cartelizado pelos armadores e grandes operadores internacionais. É provável que isto ocorra e o usuário (exportador/importador em contêineres) fique subordinado a isso, um grupo que decidirá o que, onde, quando e por quanto movimentará essas cargas.

Infelizmente, não há muito o que fazer depois que o marco regulatório foi alterado. Voltar ao modelo praticado nos países desenvolvidos e dos BRICS, é quase impossível.

### **O que se pode esperar dessa nova lei dos portos?**

O governo parece não ter consciência de que irá desidratar o porto organizado ao substituí-lo pelos terminais privados. Há uma crença de que isso significa modernização, eficiência e garantia de maior competitividade para os nossos produtos no exterior e melhores condições para a importação. Na nova lei, os terminais privados têm todos os direitos, vantagens e o mínimo de restrições. Já os terminais no porto organizado têm poucos direitos, desvantagens e muitas restrições.

Os argumentos que fundamentam essa avaliação precisam ser separados por tipo de carga: graneis e contêineres. A necessária distinção, que o governo não fez, é importante para entender como funcionarão os portos. Em relação aos graneis, resultados positivos poderão aparecer nos próximos anos, se novos terminais de grãos forem implantados no Norte e Nordeste do país. Embarcadores de grãos e a Vale – através da VLI – farão novos terminais naquela região. Com a BR-163 (Cuiabá-Santarém) totalmente pavimentada e com a ferrovia Norte-Sul concluída até Belém, grande parte dos grãos do Mato Grosso, que hoje são deslocados para Santos e Paranaguá, serão feitos por essa via. Entretanto, para construção e operação desses terminais a Lei nº 8.630/1993 não precisaria ser revogada. Bastaria uma pequena alteração no Decreto nº 6.620/2008, para atender à Vale.

Em relação aos contêineres – que movimentam cargas de alto valor agregado, determinantes para o crescimento do comércio exterior da indústria brasileira – o resultado esperado é justamente o oposto do pretendido pelo governo e pelos parlamentares que aprovaram a nova lei. A fundamentação é apresentada a seguir.

Os armadores (donos dos navios de longo curso) decidem em que terminais eles embarcarão e desembarcarão suas cargas, segundo seus interesses. Desse modo, ao contrário do que diz o governo e os defensores dessa nova lei, o exportador/importador não escolhe o terminal para as suas cargas, ele se submete à vontade dos armadores. Além disso, são os armadores e não os operadores de terminais que cobram do usuário a taxa de movimentação no terminal. Eles fazem, na verdade, uma venda casada de frete marítimo mais essa taxa. E repassam aos operadores dos terminais entre 50% a 60% do que cobram aos usuários, lucrando com a eficiência alcançada.

O que já vem acontecendo em terminais que já eram, ilegalmente, de uso privado – Portonave, Itapoá e Embraport – é que os armadores construirão os seus Terminais de Uso Privado, agora “legalizados” pela nova lei, e não mais atracarão nos portos públicos e, sim, nos seus terminais ou de grandes operadores internacionais, como a Dubai Port, uma das acionistas da Embraport, em Santos.

Assim que entrar em operação, em final de 2013, esse terminal privado da Embraport será o novo destino de parte dos armadores que hoje utilizam os terminais da Santos Brasil, Libra e Tecondi, que operam na área do porto organizado, ou seja, do porto público. Como tem custos muito menores que seus concorrentes do porto organizado, menos exigências na contratação de trabalhadores e autorização eterna, estes terminais ou portos privados darão condições privilegiadas aos armadores.

Em menos de cinco anos é provável que o porto organizado de Santos venha a definir, por conta da Embraport. Em dez anos, com a construção de novos TUPs, o atual porto de Santos estará totalmente desidratado.

No entanto, para o usuário nada mudará. A redução de custos que os armadores terão apenas aumentará o seu lucro, pois que continuarão cobrando a taxa de movimentação no terminal igual a que cobram hoje e ainda aumentarão o valor do frete marítimo. Além disso, como têm menos exigências em relação aos arrendatários, não serão obrigados à atender requisitos como universalidade, regularidade e modicidade tarifária.

O exportador/importador ficará, então, submetido aos interesses dos armadores e grandes operadores internacionais, de forma irreversível, já que suas autorizações são eternas e o governo não poderá fazer nada para cassá-las, caso não estejam atendendo ao interesse nacional, a menos que seja desembolsado um grande volume de dinheiro público em expropriação ou indenização. Para os trabalhadores portuários que, aparentemente, estão satisfeitos com as conquistas obtidas na nova lei, a notícia também é ruim. Com a desidratação dos portos públicos poderá haver demissão em massa e o OGMO não terá mais o que fazer. A tendência, nesse caso, é o enfraquecimento da autoridade portuária local, como Cias. Docas. Lembrando que tudo o que os trabalhadores conseguiram está circunscrito ao porto organizado que tem grande probabilidade de definir até acabar.

Finalmente, é bom destacar que esse novo marco regulatório não existe em qualquer país desenvolvido. Nestes países, o marco legal que vigora é o que foi revogado aqui no Brasil.

### **Modal ferroviário**

Na logística de cargas, há um importante papel a ser cumprido pelo modal ferroviário, longe de ser cumprido, a expansão da malha nas regiões norte/nordeste/centro-oeste, interligada aos principais portos dessas regiões.

Trata-se de substituir o modal rodoviário nas movimentações de grãos – como soja, milho e outros – nas grandes distâncias das regiões produtoras até os portos. Atualmente, essa movimentação é feita por caminhões, gerando muita ineficiência e custos mais elevados.

Além desse grande desafio, existem outros mais localizados, mas igualmente importantes, tais como a interligação ferroviária dos portos de Santa Catarina; a execução de contornos de cidades, dando maior fluidez ao deslocamento de cargas, em especial a travessia da cidade de São Paulo; e a segregação da via férrea nos cruzamentos com vias urbanas; há centenas de situações desse tipo a resolver.

Em relação à movimentação de passageiros, os desafios são a implantação de ligações aos principais aeroportos; a implantação de trens regionais de passageiros, aproveitando as vias existentes, e de linhas de trens de alta velocidade entre as capitais dos estados; a implantação do Trem de Alta Velocidade (TAV); a implantação de ligações para os países da América do Sul, no âmbito da Iniciativas de Integração das Infraestruturas da Região Sul-Americana (IIRSA).

### **Modal rodoviário**

O principal desafio para o modal rodoviário diz respeito ao financiamento da implantação, aumento de capacidade e manutenção das rodovias.

Os escassos recursos orçamentários que podem ser destinados à implantação, aumento de capacidade e manutenção de rodovias serão insuficientes se o governo federal resolver cuidar desses aspectos exclusivamente contando com eles.

A melhor solução é destinar o máximo possível de rodovias para serem financiadas pelo próprio usuário, via concessão ou parcerias público-privadas (PPP), canalizando os recursos orçamentários para aquelas que tenham média e baixa viabilidade econômica. Dessa forma, todos saem ganhando e, em pouco tempo, ter-se-á uma malha rodoviária de bom nível, garantindo maior eficiência para a logística de cargas e passageiros e, para os deslocamentos de pessoas em seus próprios veículos.

Além desse que é o principal aspecto a considerar, há que cuidar dos seguintes desafios:

- a) Renovação da frota de caminhões, cuja idade média é de 18 anos.
- b) Aumento da capacidade dos trechos onde a projeção de volume de tráfego justificar, com terceiras-faixas, duplicações e interseções em desnível.
- c) Contratos permanentes de manutenção.
- d) Pavimentação de rodovias rurais, que têm baixo volume de tráfego, mas são importantes para o desenvolvimento local e regional.
- e) Obras de contornos de cidades de médio e grande portes.
- f) Obras de vias de acesso aos demais países da América do Sul, visando maior integração regional.

### **Sistema hidroviário**

O principal desafio do transporte hidroviário é a garantia de construção de eclusas nas represas e barragens para permitir a total navegabilidade nos rios mais importantes do país. Até agora não foi encontrada a fórmula de resolver essa situação, já que há um entendimento de que os usuários de energia elétrica não têm porque pagar pela viabilidade das hidrovias, encarecendo as

obras das hidrelétricas. Talvez a melhor saída seja a de conceder para a iniciativa privada a exploração comercial das eclusas, construindo-as durante as obras da barragem.

### **Modal aeroviário**

A visão desenvolvida no estudo do BNDES, desenvolvido pela empresa McKinsey, intitulado “Brasil a pleno potencial”, com horizonte em 2030, é apresentada a seguir, com breves comentários.

#### *Governança*

- Aviação civil com planejamento integrado com outros modais – concretizado parcialmente.
- Efetiva coordenação e planejamento do setor como um todo, contando com a efetiva atuação do Conselho Nacional de Infraestrutura de Transportes (Conit).
- Novo marco regulatório do setor, com legislação clara e organizada em um número mínimo de diplomas consolidadores.
- Controle de tráfego aéreo civil regulado e fiscalizado pela Anac.
- Sistema de incentivos, com metas claras norteadas pelos objetivos de política pública.

#### *Infraestrutura*

- Maior utilização do modal aéreo, triplicando o volume atual de passageiros, 310 milhões.
- Principais aeroportos do país operando sem gargalos críticos.
- Região Metropolitana de São Paulo, principal *hub* na América Latina, oferecendo nível de serviço B/C.
- Dois novos *hubs* internacionais: RJ e região Nordeste.
- Guarulhos, Viracopos e Galeão com acesso ferroviário rápido.
- Controle de tráfego aéreo civil de classe mundial.

#### *Administração aeroportuária*

- Papel relevante da iniciativa privada na administração de aeroportos, seja via arrendamento e concessão da operação dos serviços de movimentação de cargas e de passageiros, por 20 ou 30 anos, seja via contratos de prestação de serviços por 5 anos.
- Eficiência operacional de classe mundial.
- Receitas comerciais = 40%-50% do total.
- Sistema autossuficiente.

### *Serviços aéreos*

- Mercado competitivo, sem barreiras de entrada significativas, com novas rotas domésticas e internacionais.
- Companhias aéreas operando com alto nível de eficiência, com repasse destes ganhos aos passageiros.
- Duas vezes mais aeroportos com rotas regulares.
- Eliminação das barreiras estruturais e custos evitáveis.
- Manter a atual restrição a empresas estrangeiras.

### *Potenciais externalidades positivas adicionais*

- O Brasil está se aproximando a intensidade de uso do modal aéreo dos países desenvolvidos.
- Geração de mais de 500 mil empregos diretos e indiretos no país.
- Cerca de 450 a 600 novas encomendas de aeronaves, sendo de 170 a 200 da Embraer.
- Região metropolitana de São Paulo como principal *hub* na América Latina.
- Até 800 mil passageiros/ano atendidos em regiões remotas.
- Impacto geral positivo na economia.
- Atendimento da demanda extra gerada pela Copa 2014 e pelas Olimpíadas 2016.

### *Principais desafios e recomendações para o setor*

O estudo da McKinsey para o BNDES propõe os seguintes desafios e recomendações, nas áreas mencionadas anteriormente, para tornar possível a a Visão 2030:

#### ■ Infraestrutura

Principais desafios: resolver gargalos críticos de curto prazo (em 13 dos 20 principais aeroportos); construir capacidade para atender demanda natural até 2014/16 (desafio superior ao de Copa e Olimpíadas); possibilitar crescimento do setor até 2030 (cerca de 3 vezes a demanda atual); garantir requisitos mínimos de conveniência para passageiros.

Recomendações: implementar ações emergenciais mapeadas; iniciar e/ou finalizar obras mais importantes: Guarulhos, Viracopos, Brasília, Confins, dentre outros; implementar plano de investimentos de longo prazo (de 25 bilhões a 34 bilhões de reais); implementar acesso rápido a Guarulhos, Viracopos e Galeão.

#### ■ Administração aeroportuária

Principais desafios: viabilizar execução de obras, superando dificuldades



experimentadas pela Infraero; aumentar utilização dos aeroportos como ativos e sua eficiência operacional; Recomendações: aumentar participação da iniciativa privada, por exemplo, por meio de concessões; estabelecer os incentivos e mecanismos de cobrança corretos.

#### ■ Serviços aéreos

Principais desafios: evitar possível aumento de preços nos próximos anos, dada a limitação de capacidade; atender regiões remotas do país, economicamente inviáveis.

Recomendações: fazer ajustes na gestão de slots e eliminar custos evitáveis; subvencionar rotas de baixa e média densidade.

#### ■ Governança

Principais desafios: desvincular a aviação civil do Ministério da Defesa; planejar o modal aeroviário integrado aos demais modais; otimizar o controle de tráfego aéreo e aviação civil.

Recomendações: em longo prazo, transferir governança da aviação civil para Ministério dos Transportes; estabelecer órgão planejador; reestruturar controle de tráfego aéreo, planejá-lo coordenadamente com o restante do setor. Complementaríamos, ainda, com o seguinte: definição de uma política nacional da aviação civil, que ainda não existe de forma estruturada; ampliação dos serviços de aviação regional com tarifas módicas, decorrentes dessa política a ser definida; ampliação dos terminais de cargas nos principais aeroportos e nos vocacionados (por sua localização) para esse fim; destinação gradual de aeroportos situados em zonas adensadas de cidades, como Congonhas, Santos Dumont e Pampulha, exclusivamente, para aviação executiva e regional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRATEC. *Portos: Audiência Pública da MP-595*. Congresso Nacional. Brasília, março de 2013.
- ANAC. *Anuário do Transporte Aéreo*. Brasília, maio de 2013.
- ANTAq. *O mito hidroviário no Brasil*. Apresentação de Tiago Lima. 7º Encontro de Logística e Transportes da FIESP. São Paulo, maio de 2012.
- ANTAq. *O sistema hidroviário nacional*. Apresentação do diretor Murillo Barbosa. Brasília, setembro de 2007.
- ANTF. *Discussão do novo marco regulatório do setor de transporte ferroviário*. Elaborado pela McKinsey & Company. Apresentação para o BNDES. Brasília, novembro de 2010.
- ANTT. *O papel das agências reguladoras no Brasil*. Brasília, 2010.

- ANUT. *Logística – Desafio ao crescimento da indústria siderúrgica brasileira*. Apresentação em CRU's *Latin American Iron & Steel Trends*. Rio de Janeiro, julho de 2010.
- CNT. Pesquisa CNT de rodovias 2012: relatório gerencial 408 p.: il. color. ; mapas, gráficos. SEST/SENAT. Brasília, 2012.
- COMITÊ GESTORDOPAC. *7º Balanço do PAC: janeiro a abril de 2013*. Brasília, DF: DIEESE. *Análise da logística no Brasil*. Subseção na Federação Nacional dos Portuários. Brasília, 2012.
- FENOP. *Audiência Pública da MP-595*. Congresso Nacional. Brasília, março de 2013.
- FNP. *Audiência Pública da MP-595*. Congresso Nacional. Brasília, março de 2013.
- INFRAERO. *Anuário Estatístico Operacional 2012*. Brasília, março de 2013.
- McKinsey & Company. *Estudo do Setor de Transporte Aéreo do Brasil: Relatório Consolidado*. Rio de Janeiro, 2010.
- MDIC. *A importância dos portos para o comércio exterior brasileiro*. Congresso Nacional. Brasília, março de 2013.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. PAC 2. Brasília, 2013. Disponível em <[www.pac.gov.br](http://www.pac.gov.br)>.
- MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. *Plano Nacional de Logística e Transportes – PNLT*. Brasília-DF, 2009.
- SEP. Reforma do setor portuário. Apresentação da MP-595/12. Brasília, dezembro de 2012.
- SEP/UFSC. *Plano Nacional de Logística Portuária: Planos Mestres*. Brasília, março de 2012.
- VALENTE, J. A. “O desafio da infraestrutura de portos e aeroportos”. Cadernos Adenauer XII, nº 1. *Infraestrutura e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abril de 2011.
- VALENTE, J. A. “O discurso sem lógica do apagão logístico”. *Revista Custo Brasil*. Rio de Janeiro. 2009.
- VALENTE, J. A. *Portal T1 de Logística e Transportes*. Disponível em <<http://agenciat1.com.br>>, diversos editoriais. Brasília, 2010-2013.

## Anexo I

## Quadro de trabalhadores nos diversos modais

Modal	Total
Transporte ferroviário de carga	31.862
Transporte metroferroviário de passageiros	29.183
Transporte rodoviário coletivo de passageiros, com itinerário fixo, municipal e em região metropolitana	496.473
Transporte rodoviário coletivo de passageiros, com itinerário fixo, intermunicipal, interestadual e internacional	133.620
Transporte rodoviário de táxi	19.721
Transporte escolar	11.760
Transporte rodoviário coletivo de passageiros, sob regime de fretamento, e outros não especificados anteriormente	55.293
Transporte rodoviário de carga	803.671
Transporte dutoviário	2.982
Trens turísticos, teleféricos e similares	228
Transporte marítimo de cabotagem	8.987
Transporte marítimo de longo curso	1.354
Transporte por navegação interior de carga	8.743
Transporte por navegação interior de passageiros em linhas regulares	2.798
Navegação de apoio	10.117
Transporte por navegação de travessia	3.928
Transportes aquaviários não especificados anteriormente	703
Transporte aéreo de passageiros regular	62.338
Transporte aéreo de passageiros não regular	7.667
Transporte aéreo de carga	2.539
Transporte espacial	109
Armazenamento	78.189
Carga e descarga	37.244
Concessionárias de rodovias, pontes, túneis e serviços relacionados	20.748
Terminais rodoviários e ferroviários	5.922
Estacionamento de veículos	59.746
Atividades auxiliares dos transportes terrestres não especificadas anteriormente	29.222
Gestão de portos e terminais	26.112
Atividades de agenciamento marítimo	9.779
Atividades auxiliares dos transportes aquaviários não especificadas anteriormente	6.594
Atividades auxiliares dos transportes aéreos	43.923
Atividades relacionadas à organização do transporte de carga	71.983
<b>Total</b>	<b>2.083.538</b>

Fonte: Dieese, 2011

## **ANEXO II**

### **NOVA LEI DOS PORTOS (LEI Nº 12.815/2013)**

Presidência da República

Casa Civil

Subchefia para Assuntos Jurídicos  
LEI Nº 12.815, DE 5 DE JUNHO DE 2013.

Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários; altera as Leis nos 5.025, de 10 de junho de 1966, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.683, de 28 de maio de 2003, 9.719, de 27 de novembro de 1998, e 8.213, de 24 de julho de 1991; revoga as Leis nos 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e 11.610, de 12 de dezembro de 2007, e dispositivos das Leis nos 11.314, de 3 de julho de 2006, e 11.518, de 5 de setembro de 2007; e dá outras providências.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

#### CAPÍTULO I

##### DEFINIÇÕES E OBJETIVOS

Art. 1º Esta Lei regula a exploração pela União, direta ou indiretamente, dos portos e instalações portuárias e as atividades desempenhadas pelos operadores portuários.

§ 1º A exploração indireta do porto organizado e das instalações portuárias nele localizadas ocorrerá mediante concessão e arrendamento de bem público.

§ 2º A exploração indireta das instalações portuárias localizadas fora da área do porto organizado ocorrerá mediante autorização, nos termos desta Lei.

§ 3º As concessões, os arrendamentos e as autorizações de que trata esta Lei serão outorgados a pessoa jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

I - porto organizado: bem público construído e aparelhado para atender a necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, e cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de autoridade portuária;

II - área do porto organizado: área delimitada por ato do Poder Executivo que compreende as instalações portuárias e a infraestrutura de proteção e de acesso ao porto organizado;

III - instalação portuária: instalação localizada dentro ou fora da área do porto organizado e utilizada em movimentação de passageiros, em movimentação ou armazenagem de mercadorias, destinadas ou provenientes de transporte aquaviário;

IV - terminal de uso privado: instalação portuária explorada mediante autorização e localizada fora da área do porto organizado;

V - estação de transbordo de cargas: instalação portuária explorada mediante autorização, localizada fora da área do porto organizado e utilizada exclusivamente para operação de transbordo de mercadorias em embarcações de navegação interior ou cabotagem;

VI - instalação portuária pública de pequeno porte: instalação portuária explorada mediante autorização, localizada fora do porto organizado e utilizada em movimentação de passageiros ou mercadorias em embarcações de navegação interior;

VII - instalação portuária de turismo: instalação portuária explorada mediante arrendamento ou autorização e utilizada em embarque, desembarque e trânsito de passageiros, tripulantes e bagagens, e de insumos para o provimento e abastecimento de embarcações de turismo;

VIII - (VETADO):

a) (VETADO);

b) (VETADO); e

c) (VETADO);

IX - concessão: cessão onerosa do porto organizado, com vistas à administração e à exploração de sua infraestrutura por prazo determinado;

X - delegação: transferência, mediante convênio, da administração e da exploração do porto organizado para Municípios ou Estados, ou a consórcio público, nos termos da Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996;

XI - arrendamento: cessão onerosa de área e infraestrutura públicas localizadas dentro do porto organizado, para exploração por prazo determinado;

XII - autorização: outorga de direito à exploração de instalação portuária localizada fora da área do porto organizado e formalizada mediante contrato de adesão; e

XIII - operador portuário: pessoa jurídica pré-qualificada para exercer as atividades de movimentação de passageiros ou movimentação e armazenagem de mercadorias, destinadas ou provenientes de transporte aquaviário, dentro da área do porto organizado.

Art. 3º A exploração dos portos organizados e instalações portuárias, com o objetivo de aumentar a competitividade e o desenvolvimento do País, deve seguir as seguintes diretrizes:

I - expansão, modernização e otimização da infraestrutura e da superestrutura que integram os portos organizados e instalações portuárias;

II - garantia da modicidade e da publicidade das tarifas e preços praticados no setor, da qualidade da atividade prestada e da efetividade dos direitos dos usuários;

III - estímulo à modernização e ao aprimoramento da gestão dos portos organizados e instalações portuárias, à valorização e à qualificação da mão de obra portuária e à eficiência das atividades prestadas;

IV - promoção da segurança da navegação na entrada e na saída das embarcações dos portos; e

V - estímulo à concorrência, incentivando a participação do setor privado e assegurando o amplo acesso aos portos organizados, instalações e atividades portuárias.

## CAPÍTULO II DA EXPLORAÇÃO DOS PORTOS E INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS

### Seção I

Da Concessão de Porto Organizado e do Arrendamento de Instalação Portuária

Art. 4º A concessão e o arrendamento de bem público destinado à atividade portuária serão realizados mediante a celebração de contrato, sempre precedida de licitação, em conformidade com o disposto nesta Lei e no seu regulamento.

Art. 5º São essenciais aos contratos de concessão e arrendamento as cláusulas relativas:

I - ao objeto, à área e ao prazo;

II - ao modo, forma e condições da exploração do porto organizado ou instalação portuária;

III - aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade da atividade prestada, assim como às metas e prazos para o alcance de determinados níveis de serviço;

IV - ao valor do contrato, às tarifas praticadas e aos critérios e procedimentos de revisão e reajuste;

V - aos investimentos de responsabilidade do contratado;

VI - aos direitos e deveres dos usuários, com as obrigações correlatas do contratado e as sanções respectivas;

VII - às responsabilidades das partes;

VIII - à reversão de bens;

IX - aos direitos, garantias e obrigações do contratante e do contratado, inclusive os relacionados a necessidades futuras de suplementação, alteração e expansão da atividade e conseqüente modernização, aperfeiçoamento e ampliação das instalações;

X - à forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos e dos métodos e práticas de execução das atividades, bem como à indicação dos órgãos ou entidades competentes para exercê-las;

XI - às garantias para adequada execução do contrato;

XII - à responsabilidade do titular da instalação portuária pela inexecução ou deficiente execução das atividades;

XIII - às hipóteses de extinção do contrato;

XIV - à obrigatoriedade da prestação de informações de interesse do poder concedente, da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ e das demais autoridades que atuam no setor portuário, inclusive as de interesse específico da Defesa Nacional, para efeitos de mobilização;

XV - à adoção e ao cumprimento das medidas de fiscalização aduaneira de mercadorias, veículos e pessoas;

XVI - ao acesso ao porto organizado ou à instalação portuária pelo poder concedente, pela Antaq e pelas demais autoridades que atuam no setor portuário;

XVII - às penalidades e sua forma de aplicação; e

XVIII - ao foro.

§ 1º (VETADO).

§ 2º Findo o prazo dos contratos, os bens vinculados à concessão ou ao arrendamento reverterão ao patrimônio da União, na forma prevista no contrato.

Art. 6º Nas licitações dos contratos de concessão e arrendamento, serão considerados como critérios para julgamento, de forma isolada ou combinada, a maior capacidade de movimentação, a menor tarifa ou o menor tempo de movimentação de carga, e outros estabelecidos no edital, na forma do regulamento.

§ 1º As licitações de que trata este artigo poderão ser realizadas na modalidade leilão, conforme regulamento.

§ 2º Compete à Antaq, com base nas diretrizes do poder concedente, realizar os procedimentos licitatórios de que trata este artigo.

§ 3º Os editais das licitações de que trata este artigo serão elaborados pela Antaq, observadas as diretrizes do poder concedente.

§ 4º (VETADO).

§ 5º Sem prejuízo das diretrizes previstas no art. 3º, o poder concedente poderá determinar a transferência das competências de elaboração do edital e a realização dos procedimentos licitatórios de que trata este artigo à Administração do Porto, delegado ou não.

§ 6º O poder concedente poderá autorizar, mediante requerimento do arrendatário, na forma do regulamento, expansão da área arrendada para área contígua dentro da poligonal do porto organizado, sempre que a medida trouxer comprovadamente eficiência na operação portuária.

Art. 7º A Antaq poderá disciplinar a utilização em caráter excepcional, por qualquer interessado, de instalações portuárias arrendadas ou exploradas pela concessionária, assegurada a remuneração adequada ao titular do contrato.

## Seção II

### Da Autorização de Instalações Portuárias

Art. 8º Serão exploradas mediante autorização, precedida de chamada ou anúncio públicos e, quando for o caso, processo seletivo público, as instalações portuárias localizadas fora da área do porto organizado, compreendendo as seguintes modalidades:

I - terminal de uso privado;

II - estação de transbordo de carga;

III - instalação portuária pública de pequeno porte;

IV - instalação portuária de turismo;

V - (VETADO).

§ 1º A autorização será formalizada por meio de contrato de adesão, que conterà as cláusulas essenciais previstas no caput do art. 5º, com exceção daquelas previstas em seus incisos IV e VIII.

§ 2º A autorização de instalação portuária terá prazo de até 25 (vinte e cinco) anos, prorrogável por períodos sucessivos, desde que:

I - a atividade portuária seja mantida; e

II - o autorizatário promova os investimentos necessários para a expansão e modernização das instalações portuárias, na forma do regulamento.

§ 3º A Antaq adotará as medidas para assegurar o cumprimento dos cronogramas de investimento previstos nas autorizações e poderá exigir garantias ou aplicar sanções, inclusive a cassação da autorização.

§ 4º (VETADO).

Art. 9º Os interessados em obter a autorização de instalação portuária poderão requerê-la à Antaq a qualquer tempo, na forma do regulamento.

§ 1º Recebido o requerimento de autorização de instalação portuária, a Antaq deverá:

I - publicar o extrato do requerimento, inclusive na internet; e

II - promover a abertura de processo de anúncio público, com prazo de 30 (trinta) dias, para identificar a existência de outros interessados na obtenção de autorização de instalação portuária na mesma região e com características semelhantes.

§ 2º (VETADO).

§ 3º (VETADO).

Art. 10. O poder concedente poderá determinar à Antaq, a qualquer momento e em consonância com as diretrizes do planejamento e das políticas do setor portuário, a abertura de processo de chamada pública para identificar a existência de interessados na obtenção de autorização de instalação portuária, na forma do regulamento e observado o prazo previsto no inciso II do § 1º do art. 9º.

Art. 11. O instrumento da abertura de chamada ou anúncio público indicará obrigatoriamente os seguintes parâmetros:

I - a região geográfica na qual será implantada a instalação portuária;

II - o perfil das cargas a serem movimentadas; e

III - a estimativa do volume de cargas ou de passageiros a ser movimentado nas instalações portuárias.

Parágrafo único. O interessado em autorização de instalação portuária deverá apresentar título de propriedade, inscrição de ocupação, certidão de aforamento, cessão de direito real ou outro instrumento jurídico que assegure o direito de uso e fruição do respectivo terreno, além de outros documentos previstos no instrumento de abertura.

Art. 12. Encerrado o processo de chamada ou anúncio público, o poder concedente deverá analisar a viabilidade locacional das propostas e sua adequação às diretrizes do planejamento e das políticas do setor portuário.

§ 1º Observado o disposto no regulamento, poderão ser expedidas diretamente as autorizações de instalação portuária quando:

I - o processo de chamada ou anúncio público seja concluído com a participação de um único interessado; ou

II - havendo mais de uma proposta, não haja impedimento locacional à implantação de todas elas de maneira concomitante.



§ 2º Havendo mais de uma proposta e impedimento locacional que inviabilize sua implantação de maneira concomitante, a Antaq deverá promover processo seletivo público, observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

§ 3º O processo seletivo público de que trata o § 2º atenderá ao disposto no regulamento e considerará como critério de julgamento, de forma isolada ou combinada, a maior capacidade de movimentação, a menor tarifa ou o menor tempo de movimentação de carga, e outros estabelecidos no edital.

§ 4º Em qualquer caso, somente poderão ser autorizadas as instalações portuárias compatíveis com as diretrizes do planejamento e das políticas do setor portuário, na forma do caput.

Art. 13. A Antaq poderá disciplinar as condições de acesso, por qualquer interessado, em caráter excepcional, às instalações portuárias autorizadas, assegurada remuneração adequada ao titular da autorização.

### Seção III

#### Dos Requisitos para a Instalação dos Portos e Instalações Portuárias

Art. 14. A celebração do contrato de concessão ou arrendamento e a expedição de autorização serão precedidas de:

I - consulta à autoridade aduaneira;

II - consulta ao respectivo poder público municipal; e

III - emissão, pelo órgão licenciador, do termo de referência para os estudos ambientais com vistas ao licenciamento.

### Seção IV

#### Da Definição da Área de Porto Organizado

Art. 15. Ato do Presidente da República disporá sobre a definição da área dos portos organizados, a partir de proposta da Secretaria de Portos da Presidência da República. Parágrafo único. A delimitação da área deverá considerar a adequação dos acessos marítimos e terrestres, os ganhos de eficiência e competitividade decorrente da escala das operações e as instalações portuárias já existentes.

## CAPÍTULO III

### DO PODER CONCEDENTE

Art. 16. Ao poder concedente compete:

I - elaborar o planejamento setorial em conformidade com as políticas e diretrizes de logística integrada;

II - definir as diretrizes para a realização dos procedimentos licitatórios, das chamadas públicas e dos processos seletivos de que trata esta Lei, inclusive para os respectivos editais e instrumentos convocatórios;

III - celebrar os contratos de concessão e arrendamento e expedir as autorizações de

instalação portuária, devendo a Antaq fiscalizá-los em conformidade com o disposto na Lei no 10.233, de 5 de junho de 2001; e

IV - estabelecer as normas, os critérios e os procedimentos para a pré-qualificação dos operadores portuários.

§ 1º Para os fins do disposto nesta Lei, o poder concedente poderá celebrar convênios ou instrumentos congêneres de cooperação técnica e administrativa com órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive com repasse de recursos.

§ 2º No exercício da competência prevista no inciso II do caput, o poder concedente deverá ouvir previamente a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis sempre que a licitação, a chamada pública ou o processo seletivo envolver instalações portuárias voltadas à movimentação de petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis.

## CAPÍTULO IV DA ADMINISTRAÇÃO DO PORTO ORGANIZADO

### Seção I

#### Das Competências

Art. 17. A administração do porto é exercida diretamente pela União, pela delegatária ou pela entidade concessionária do porto organizado.

§ 1º Compete à administração do porto organizado, denominada autoridade portuária:

I - cumprir e fazer cumprir as leis, os regulamentos e os contratos de concessão;

II - assegurar o gozo das vantagens decorrentes do melhoramento e aparelhamento do porto ao comércio e à navegação;

III - pré-qualificar os operadores portuários, de acordo com as normas estabelecidas pelo poder concedente;

IV - arrecadar os valores das tarifas relativas às suas atividades;

V - fiscalizar ou executar as obras de construção, reforma, ampliação, melhoramento e conservação das instalações portuárias;

VI - fiscalizar a operação portuária, zelando pela realização das atividades com regularidade, eficiência, segurança e respeito ao meio ambiente;

VII - promover a remoção de embarcações ou cascos de embarcações que possam prejudicar o acesso ao porto;

VIII - autorizar a entrada e saída, inclusive atracação e desatracação, o fundeio e o tráfego de embarcação na área do porto, ouvidas as demais autoridades do porto;

IX - autorizar a movimentação de carga das embarcações, ressalvada a competência da autoridade marítima em situações de assistência e salvamento de embarcação, ouvidas as demais autoridades do porto;

X - suspender operações portuárias que prejudiquem o funcionamento do porto, ressalvados os aspectos de interesse da autoridade marítima responsável pela segurança do tráfego aquaviário;

XI - reportar infrações e representar perante a Antaq, visando à instauração de processo administrativo e aplicação das penalidades previstas em lei, em regulamento e nos contratos;

XII - adotar as medidas solicitadas pelas demais autoridades no porto;

XIII - prestar apoio técnico e administrativo ao conselho de autoridade portuária e ao órgão de gestão de mão de obra;

XIV - estabelecer o horário de funcionamento do porto, observadas as diretrizes da Secretaria de Portos da Presidência da República, e as jornadas de trabalho no cais de uso público; e

XV - organizar a guarda portuária, em conformidade com a regulamentação expedida pelo poder concedente.

§ 2º A autoridade portuária elaborará e submeterá à aprovação da Secretaria de Portos da Presidência da República o respectivo Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto.

§ 3º O disposto nos incisos IX e X do § 1º não se aplica à embarcação militar que não esteja praticando comércio.

§ 4º A autoridade marítima responsável pela segurança do tráfego pode intervir para assegurar aos navios da Marinha do Brasil a prioridade para atracação no porto.

§ 5º (VETADO).

Art. 18. Dentro dos limites da área do porto organizado, compete à administração do porto:

I - sob coordenação da autoridade marítima:

a) estabelecer, manter e operar o balizamento do canal de acesso e da bacia de evolução do porto;

b) delimitar as áreas de fundeadouro, de fundeio para carga e descarga, de inspeção sanitária e de polícia marítima;

c) delimitar as áreas destinadas a navios de guerra e submarinos, plataformas e demais embarcações especiais, navios em reparo ou aguardando atracação e navios com cargas inflamáveis ou explosivas;

d) estabelecer e divulgar o calado máximo de operação dos navios, em função dos levantamentos batimétricos efetuados sob sua responsabilidade; e

e) estabelecer e divulgar o porte bruto máximo e as dimensões máximas dos navios que trafegarão, em função das limitações e características físicas do cais do porto;

II - sob coordenação da autoridade aduaneira:

a) delimitar a área de alfandegamento; e

b) organizar e sinalizar os fluxos de mercadorias, veículos, unidades de cargas e de pessoas.

Art. 19. A administração do porto poderá, a critério do poder concedente, explorar direta ou indiretamente áreas não afetas às operações portuárias, observado o disposto no respectivo Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto.

Parágrafo único. O disposto no caput não afasta a aplicação das normas de licitação e contratação pública quando a administração do porto for exercida por órgão ou entidade sob controle estatal.

Art. 20. Será instituído em cada porto organizado um conselho de autoridade portuária, órgão consultivo da administração do porto.

§ 1º O regulamento disporá sobre as atribuições, o funcionamento e a composição dos conselhos de autoridade portuária, assegurada a participação de representantes da classe empresarial, dos trabalhadores portuários e do poder público.

§ 2º A representação da classe empresarial e dos trabalhadores no conselho a que alude o caput será paritária.

§ 3º A distribuição das vagas no conselho a que alude o caput observará a seguinte proporção:

I - 50% (cinquenta por cento) de representantes do poder público;

II - 25% (vinte e cinco por cento) de representantes da classe empresarial; e

III - 25% (vinte e cinco por cento) de representantes da classe trabalhadora.

Art. 21. Fica assegurada a participação de um representante da classe empresarial e outro da classe trabalhadora no conselho de administração ou órgão equivalente da administração do porto, quando se tratar de entidade sob controle estatal, na forma do regulamento.

Parágrafo único. A indicação dos representantes das classes empresarial e trabalhadora a que alude o caput será feita pelos respectivos representantes no conselho de autoridade portuária.

Art. 22. A Secretaria de Portos da Presidência da República coordenará a atuação integrada dos órgãos e entidades públicos nos portos organizados e instalações portuárias, com a finalidade de garantir a eficiência e a qualidade de suas atividades, nos termos do regulamento.

## Seção II

### Da Administração Aduaneira nos Portos Organizados e nas Instalações Portuárias Alfandegadas

Art. 23. A entrada ou a saída de mercadorias procedentes do exterior ou a ele destinadas somente poderá efetuar-se em portos ou instalações portuárias alfandegados.

Parágrafo único. O alfandegamento de portos organizados e instalações portuárias destinados à movimentação e armazenagem de mercadorias importadas ou à exportação será efetuado após cumpridos os requisitos previstos na legislação específica.

Art. 24. Compete ao Ministério da Fazenda, por intermédio das repartições aduaneiras:

I - cumprir e fazer cumprir a legislação que regula a entrada, a permanência e a saída de quaisquer bens ou mercadorias do País;

II - fiscalizar a entrada, a permanência, a movimentação e a saída de pessoas, veículos, unidades de carga e mercadorias, sem prejuízo das atribuições das outras autoridades no porto;

III - exercer a vigilância aduaneira e reprimir o contrabando e o descaminho, sem prejuízo das atribuições de outros órgãos;

IV - arrecadar os tributos incidentes sobre o comércio exterior;

V - proceder ao despacho aduaneiro na importação e na exportação;

VI - proceder à apreensão de mercadoria em situação irregular, nos termos da legislação fiscal;

VII - autorizar a remoção de mercadorias da área portuária para outros locais, alfandegados ou não, nos casos e na forma prevista na legislação aduaneira;

VIII - administrar a aplicação de regimes suspensivos, exonerativos ou devolutivos de tributos às mercadorias importadas ou a exportar;

IX - assegurar o cumprimento de tratados, acordos ou convenções internacionais no plano aduaneiro; e

X - zelar pela observância da legislação aduaneira e pela defesa dos interesses fazendários nacionais.

§ 1º No exercício de suas atribuições, a autoridade aduaneira terá livre acesso a quaisquer dependências do porto ou instalação portuária, às embarcações atracadas ou não e aos locais onde se encontrem mercadorias procedentes do exterior ou a ele destinadas.

§ 2º No exercício de suas atribuições, a autoridade aduaneira poderá, sempre que julgar necessário, requisitar documentos e informações e o apoio de força pública federal, estadual ou municipal.

## CAPÍTULO V DA OPERAÇÃO PORTUÁRIA

Art. 25. A pré-qualificação do operador portuário será efetuada perante a administração do porto, conforme normas estabelecidas pelo poder concedente.

§ 1º As normas de pré-qualificação devem obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

§ 2º A administração do porto terá prazo de 30 (trinta) dias, contado do pedido do interessado, para decidir sobre a pré-qualificação.

§ 3º Em caso de indeferimento do pedido mencionado no § 2º, caberá recurso, no prazo de 15 (quinze) dias, dirigido à Secretaria de Portos da Presidência da República, que deverá apreciá-lo no prazo de 30 (trinta) dias, nos termos do regulamento.

§ 4º Considera-se pré-qualificada como operador portuário a administração do porto.

Art. 26. O operador portuário responderá perante:

I - a administração do porto pelos danos culposamente causados à infraestrutura, às instalações e ao equipamento de que a administração do porto seja titular, que se encontre a seu serviço ou sob sua guarda;

II - o proprietário ou consignatário da mercadoria pelas perdas e danos que ocorrerem durante as operações que realizar ou em decorrência delas;

III - o armador pelas avarias ocorridas na embarcação ou na mercadoria dada a transporte;

IV - o trabalhador portuário pela remuneração dos serviços prestados e respectivos encargos;

V - o órgão local de gestão de mão de obra do trabalho avulso pelas contribuições não recolhidas;

VI - os órgãos competentes pelo recolhimento dos tributos incidentes sobre o trabalho portuário avulso; e

VII - a autoridade aduaneira pelas mercadorias sujeitas a controle aduaneiro, no período em que lhe estejam confiadas ou quando tenha controle ou uso exclusivo de área onde se encontrem depositadas ou devam transitar.

Parágrafo único. Compete à administração do porto responder pelas mercadorias a que se referem os incisos II e VII do caput quando estiverem em área por ela controlada e após o seu recebimento, conforme definido pelo regulamento de exploração do porto.

Art. 27. As atividades do operador portuário estão sujeitas às normas estabelecidas pela Antaq.

§ 1º O operador portuário é titular e responsável pela coordenação das operações portuárias que efetuar.

§ 2º A atividade de movimentação de carga a bordo da embarcação deve ser executada de acordo com a instrução de seu comandante ou de seus prepostos, responsáveis pela segurança da embarcação nas atividades de arrumação ou retirada da carga, quanto à segurança da embarcação.

Art. 28. É dispensável a intervenção de operadores portuários em operações:

I - que, por seus métodos de manipulação, suas características de automação ou mecanização, não requeiram a utilização de mão de obra ou possam ser executadas exclusivamente pela tripulação das embarcações;

II - de embarcações empregadas:

a) em obras de serviços públicos nas vias aquáticas do País, executadas direta ou indiretamente pelo poder público;

b) no transporte de gêneros de pequena lavoura e da pesca, para abastecer mercados de âmbito municipal;

c) na navegação interior e auxiliar;

d) no transporte de mercadorias líquidas a granel; e

e) no transporte de mercadorias sólidas a granel, quando a carga ou descarga for feita por aparelhos mecânicos automáticos, salvo quanto às atividades de recheço;

III - relativas à movimentação de:

a) cargas em área sob controle militar, quando realizadas por pessoal militar ou vinculado a organização militar;

b) materiais por estaleiros de construção e reparação naval; e

c) peças sobressalentes, material de bordo, mantimentos e abastecimento de embarcações; e

IV - relativas ao abastecimento de aguada, combustíveis e lubrificantes para a navegação.

Parágrafo único. (VETADO).

Art. 29. As cooperativas formadas por trabalhadores portuários avulsos, registrados de acordo com esta Lei, poderão estabelecer-se como operadores portuários.

Art. 30. A operação portuária em instalações localizadas fora da área do porto organizado será disciplinada pelo titular da respectiva autorização, observadas as normas estabelecidas pelas autoridades marítima, aduaneira, sanitária, de saúde e de polícia marítima.

Art. 31. O disposto nesta Lei não prejudica a aplicação das demais normas referentes ao transporte marítimo, inclusive as decorrentes de convenções internacionais ratificadas, enquanto vincularem internacionalmente o País.

## CAPÍTULO VI DO TRABALHO PORTUÁRIO

Art. 32. Os operadores portuários devem constituir em cada porto organizado um órgão de gestão de mão de obra do trabalho portuário, destinado a:

- I - administrar o fornecimento da mão de obra do trabalhador portuário e do trabalhador portuário avulso;
- II - manter, com exclusividade, o cadastro do trabalhador portuário e o registro do trabalhador portuário avulso;
- III - treinar e habilitar profissionalmente o trabalhador portuário, inscrevendo-o no cadastro;
- IV - selecionar e registrar o trabalhador portuário avulso;
- V - estabelecer o número de vagas, a forma e a periodicidade para acesso ao registro do trabalhador portuário avulso;
- VI - expedir os documentos de identificação do trabalhador portuário; e
- VII - arrecadar e repassar aos beneficiários os valores devidos pelos operadores portuários relativos à remuneração do trabalhador portuário avulso e aos correspondentes encargos fiscais, sociais e previdenciários.

Parágrafo único. Caso celebrado contrato, acordo ou convenção coletiva de trabalho entre trabalhadores e tomadores de serviços, o disposto no instrumento precederá o órgão gestor e dispensará sua intervenção nas relações entre capital e trabalho no porto.

Art. 33. Compete ao órgão de gestão de mão de obra do trabalho portuário avulso:

- I - aplicar, quando couber, normas disciplinares previstas em lei, contrato, convenção ou acordo coletivo de trabalho, no caso de transgressão disciplinar, as seguintes penalidades:
  - a) repreensão verbal ou por escrito;
  - b) suspensão do registro pelo período de 10 (dez) a 30 (trinta) dias; ou
  - c) cancelamento do registro;
- II - promover:
  - a) a formação profissional do trabalhador portuário e do trabalhador portuário avulso, adequando-a aos modernos processos de movimentação de carga e de operação de aparelhos e equipamentos portuários;
  - b) o treinamento multifuncional do trabalhador portuário e do trabalhador portuário avulso; e
  - c) a criação de programas de realocação e de cancelamento do registro, sem ônus para o trabalhador;
- III - arrecadar e repassar aos beneficiários contribuições destinadas a incentivar o cancelamento do registro e a aposentadoria voluntária;

IV - arrecadar as contribuições destinadas ao custeio do órgão;

V - zelar pelas normas de saúde, higiene e segurança no trabalho portuário avulso; e

VI - submeter à administração do porto propostas para aprimoramento da operação portuária e valorização econômica do porto.

§ 1º O órgão não responde por prejuízos causados pelos trabalhadores portuários avulsos aos tomadores dos seus serviços ou a terceiros.

§ 2º O órgão responde, solidariamente com os operadores portuários, pela remuneração devida ao trabalhador portuário avulso e pelas indenizações decorrentes de acidente de trabalho.

§ 3º O órgão pode exigir dos operadores portuários garantia prévia dos respectivos pagamentos, para atender a requisição de trabalhadores portuários avulsos.

§ 4º As matérias constantes nas alíneas a e b do inciso II deste artigo serão discutidas em fórum permanente, composto, em caráter paritário, por representantes do governo e da sociedade civil.

§ 5º A representação da sociedade civil no fórum previsto no § 4º será paritária entre trabalhadores e empresários.

Art. 34. O exercício das atribuições previstas nos arts. 32 e 33 pelo órgão de gestão de mão de obra do trabalho portuário avulso não implica vínculo empregatício com trabalhador portuário avulso.

Art. 35. O órgão de gestão de mão de obra pode ceder trabalhador portuário avulso, em caráter permanente, ao operador portuário.

Art. 36. A gestão da mão de obra do trabalho portuário avulso deve observar as normas do contrato, convenção ou acordo coletivo de trabalho.

Art. 37. Deve ser constituída, no âmbito do órgão de gestão de mão de obra, comissão paritária para solucionar litígios decorrentes da aplicação do disposto nos arts. 32, 33 e 35.

§ 1º Em caso de impasse, as partes devem recorrer à arbitragem de ofertas finais.

§ 2º Firmado o compromisso arbitral, não será admitida a desistência de qualquer das partes.

§ 3º Os árbitros devem ser escolhidos de comum acordo entre as partes, e o laudo arbitral proferido para solução da pendência constitui título executivo extrajudicial.

§ 4º As ações relativas aos créditos decorrentes da relação de trabalho avulso prescrevem em 5 (cinco) anos até o limite de 2 (dois) anos após o cancelamento do registro ou do cadastro no órgão gestor de mão de obra.

Art. 38. O órgão de gestão de mão de obra terá obrigatoriamente 1 (um) conselho de supervisão e 1 (uma) diretoria executiva.

§ 1º O conselho de supervisão será composto por 3 (três) membros titulares e seus suplentes, indicados na forma do regulamento, e terá como competência:

I - deliberar sobre a matéria contida no inciso V do caput do art. 32;

II - editar as normas a que se refere o art. 42; e

III - fiscalizar a gestão dos diretores, examinar, a qualquer tempo, os livros e papéis do órgão e solicitar informações sobre quaisquer atos praticados pelos diretores ou seus prepostos.

§ 2º A diretoria executiva será composta por 1 (um) ou mais diretores, designados



e destituíveis na forma do regulamento, cujo prazo de gestão será de 3 (três) anos, permitida a redesignação.

§ 3º Até 1/3 (um terço) dos membros do conselho de supervisão poderá ser designado para cargos de diretores.

§ 4º No silêncio do estatuto ou contrato social, competirá a qualquer diretor a representação do órgão e a prática dos atos necessários ao seu funcionamento regular.

Art. 39. O órgão de gestão de mão de obra é reputado de utilidade pública, sendo-lhe vedado ter fins lucrativos, prestar serviços a terceiros ou exercer qualquer atividade não vinculada à gestão de mão de obra.

Art. 40. O trabalho portuário de capatazia, estiva, conferência de carga, conserto de carga, bloco e vigilância de embarcações, nos portos organizados, será realizado por trabalhadores portuários com vínculo empregatício por prazo indeterminado e por trabalhadores portuários avulsos.

§ 1º Para os fins desta Lei, consideram-se:

I - capatazia: atividade de movimentação de mercadorias nas instalações dentro do porto, compreendendo o recebimento, conferência, transporte interno, abertura de volumes para a conferência aduaneira, manipulação, arrumação e entrega, bem como o carregamento e descarga de embarcações, quando efetuados por aparelhamento portuário;

II - estiva: atividade de movimentação de mercadorias nos conveses ou nos porões das embarcações principais ou auxiliares, incluindo o transbordo, arrumação, peçação e despeação, bem como o carregamento e a descarga, quando realizados com equipamentos de bordo;

III - conferência de carga: contagem de volumes, anotação de suas características, procedência ou destino, verificação do estado das mercadorias, assistência à pesagem, conferência do manifesto e demais serviços correlatos, nas operações de carregamento e descarga de embarcações;

IV - conserto de carga: reparo e restauração das embalagens de mercadorias, nas operações de carregamento e descarga de embarcações, reembalagem, marcação, remarcação, carimbagem, etiquetagem, abertura de volumes para vistoria e posterior recomposição;

V - vigilância de embarcações: atividade de fiscalização da entrada e saída de pessoas a bordo das embarcações atracadas ou fundeadas ao largo, bem como da movimentação de mercadorias nos portalós, rampas, porões, conveses, plataformas e em outros locais da embarcação; e

VI - bloco: atividade de limpeza e conservação de embarcações mercantes e de seus tanques, incluindo batimento de ferrugem, pintura, reparos de pequena monta e serviços correlatos.

§ 2º A contratação de trabalhadores portuários de capatazia, bloco, estiva, conferência de carga, conserto de carga e vigilância de embarcações com vínculo empregatício por prazo indeterminado será feita exclusivamente dentre trabalhadores portuários avulsos registrados.

§ 3º O operador portuário, nas atividades a que alude o caput, não poderá locar ou tomar mão de obra sob o regime de trabalho temporário de que trata a Lei no 6.019, de 3 de janeiro de 1974.

§ 4º As categorias previstas no caput constituem categorias profissionais diferenciadas. Art. 41. O órgão de gestão de mão de obra:

I - organizará e manterá cadastro de trabalhadores portuários habilitados ao desempenho das atividades referidas no § 1º do art. 40; e

II - organizará e manterá o registro dos trabalhadores portuários avulsos.

§ 1º A inscrição no cadastro do trabalhador portuário dependerá exclusivamente de prévia habilitação profissional do trabalhador interessado, mediante treinamento realizado em entidade indicada pelo órgão de gestão de mão de obra.

§ 2º O ingresso no registro do trabalhador portuário avulso depende de prévia seleção e inscrição no cadastro de que trata o inciso I do caput, obedecidas a disponibilidade de vagas e a ordem cronológica de inscrição no cadastro.

§ 3º A inscrição no cadastro e o registro do trabalhador portuário extinguem-se por morte ou cancelamento.

Art. 42. A seleção e o registro do trabalhador portuário avulso serão feitos pelo órgão de gestão de mão de obra avulsa, de acordo com as normas estabelecidas em contrato, convenção ou acordo coletivo de trabalho.

Art. 43. A remuneração, a definição das funções, a composição dos ternos, a multifuncionalidade e as demais condições do trabalho avulso serão objeto de negociação entre as entidades representativas dos trabalhadores portuários avulsos e dos operadores portuários.

Parágrafo único. A negociação prevista no caput contemplará a garantia de renda mínima inserida no item 2 do Artigo 2 da Convenção no 137 da Organização Internacional do Trabalho - OIT.

Art. 44. É facultada aos titulares de instalações portuárias sujeitas a regime de autorização a contratação de trabalhadores a prazo indeterminado, observado o disposto no contrato, convenção ou acordo coletivo de trabalho.

Art. 45. (VETADO).

## CAPÍTULO VII DAS INFRAÇÕES E PENALIDADES

Art. 46. Constitui infração toda ação ou omissão, voluntária ou involuntária, que importe em:

I - realização de operações portuárias com infringência ao disposto nesta Lei ou com inobservância dos regulamentos do porto;

II - recusa injustificada, por parte do órgão de gestão de mão de obra, da distribuição de trabalhadores a qualquer operador portuário; ou

III - utilização de terrenos, área, equipamentos e instalações portuárias, dentro ou fora do porto organizado, com desvio de finalidade ou com desrespeito à lei ou aos regulamentos.

Parágrafo único. Responde pela infração, conjunta ou isoladamente, qualquer pessoa física ou jurídica que, intervindo na operação portuária, concorra para sua prática ou dela se beneficie.

Art. 47. As infrações estão sujeitas às seguintes penas, aplicáveis separada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade da falta:

I - advertência;

II - multa;

III - proibição de ingresso na área do porto por período de 30 (trinta) a 180 (cento e oitenta) dias;

IV - suspensão da atividade de operador portuário, pelo período de 30 (trinta) a 180 (cento e oitenta) dias; ou

V - cancelamento do credenciamento do operador portuário.

Parágrafo único. Sem prejuízo do disposto nesta Lei, aplicam-se subsidiariamente às infrações previstas no art. 46 as penalidades estabelecidas na Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, separada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade da falta.

Art. 48. Apurada, no mesmo processo, a prática de 2 (duas) ou mais infrações pela mesma pessoa física ou jurídica, aplicam-se cumulativamente as penas a elas cominadas, se as infrações não forem idênticas.

§ 1º Serão reunidos em um único processo os diversos autos ou representações de infração continuada, para aplicação da pena.

§ 2º Serão consideradas continuadas as infrações quando se tratar de repetição de falta ainda não apurada ou objeto do processo, de cuja instauração o infrator não tenha conhecimento, por meio de intimação.

Art. 49. Na falta de pagamento de multa no prazo de 30 (trinta) dias, contado da ciência pelo infrator da decisão final que impuser a penalidade, será realizado processo de execução.

Art. 50. As importâncias pecuniárias resultantes da aplicação das multas previstas nesta Lei reverterão para a Antaq, na forma do inciso V do caput do art. 77 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

Art. 51. O descumprimento do disposto nos arts. 36, 39 e 42 desta Lei sujeitará o infrator à multa prevista no inciso I do art. 10 da Lei nº 9.719, de 27 de novembro de 1998, sem prejuízo das demais sanções cabíveis.

Art. 52. O descumprimento do disposto no caput e no § 3º do art. 40 desta Lei sujeitará o infrator à multa prevista no inciso III do art. 10 da Lei nº 9.719, de 27 de novembro de 1998, sem prejuízo das demais sanções cabíveis.

## CAPÍTULO VIII

### DO PROGRAMA NACIONAL DE DRAGAGEM PORTUÁRIA E HIDROVIÁRIA II

Art. 53. Fica instituído o Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária II, a ser implantado pela Secretaria de Portos da Presidência da República e pelo Ministério dos Transportes, nas respectivas áreas de atuação.

§ 1º O Programa de que trata o caput abrange, dentre outras atividades:

I - as obras e serviços de engenharia de dragagem para manutenção ou ampliação de áreas portuárias e de hidrovias, inclusive canais de navegação, bacias de evolução e de fundeio, e berços de atracação, compreendendo a remoção do material submerso e a escavação ou derrocamento do leito;

II - o serviço de sinalização e balizamento, incluindo a aquisição, instalação, reposição, manutenção e modernização de sinais náuticos e equipamentos necessários às hidrovias e ao acesso aos portos e terminais portuários;

III - o monitoramento ambiental; e

IV - o gerenciamento da execução dos serviços e obras.

§ 2º Para fins do Programa de que trata o caput, consideram-se:

I - dragagem: obra ou serviço de engenharia que consiste na limpeza, desobstrução, remoção, derrocamento ou escavação de material do fundo de rios, lagos, mares, baías e canais;

II - draga: equipamento especializado acoplado à embarcação ou à plataforma fixa, móvel ou flutuante, utilizado para execução de obras ou serviços de dragagem;

III - material dragado: material retirado ou deslocado do leito dos corpos d'água decorrente da atividade de dragagem e transferido para local de despejo autorizado pelo órgão competente;

IV - empresa de dragagem: pessoa jurídica que tenha por objeto a realização de obra ou serviço de dragagem com a utilização ou não de embarcação; e

V - sinalização e balizamento: sinais náuticos para o auxílio à navegação e à transmissão de informações ao navegante, de forma a possibilitar posicionamento seguro de acesso e tráfego.

Art. 54. A dragagem por resultado compreende a contratação de obras de engenharia destinadas ao aprofundamento, alargamento ou expansão de áreas portuárias e de hidrovias, inclusive canais de navegação, bacias de evolução e de fundeio e berços de atracação, bem como os serviços de sinalização, balizamento, monitoramento ambiental e outros com o objetivo de manter as condições de profundidade e segurança estabelecidas no projeto implantado.

§ 1º As obras ou serviços de dragagem por resultado poderão contemplar mais de um porto, num mesmo contrato, quando essa medida for mais vantajosa para a administração pública.

§ 2º Na contratação de dragagem por resultado, é obrigatória a prestação de garantia pelo contratado.

§ 3º A duração dos contratos de que trata este artigo será de até 10 (dez) anos, prorrogável.

§ 4º As contratações das obras e serviços no âmbito do Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária II poderão ser feitas por meio de licitações internacionais e utilizar o Regime Diferenciado de Contratações Públicas, de que trata a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

§ 5º A administração pública poderá contratar empresa para gerenciar e auditar os serviços e obras contratados na forma do caput.

Art. 55. As embarcações destinadas à dragagem sujeitam-se às normas específicas de segurança da navegação estabelecidas pela autoridade marítima e não se submetem ao disposto na Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997.

## CAPÍTULO IX DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 56. (VETADO).

Parágrafo único. (VETADO).

Art. 57. Os contratos de arrendamento em vigor firmados sob a Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, que possuam previsão expressa de prorrogação ainda não realizada, poderão ter sua prorrogação antecipada, a critério do poder concedente.

§ 1º A prorrogação antecipada de que trata o caput dependerá da aceitação expressa de obrigação de realizar investimentos, segundo plano elaborado pelo arrendatário e aprovado pelo poder concedente em até 60 (sessenta) dias.

§ 2º (VETADO).

§ 3º Caso, a critério do poder concedente, a antecipação das prorrogações de que trata o caput não seja efetivada, tal decisão não implica obrigatoriamente na recusa da prorrogação contratual prevista originalmente.

§ 4º (VETADO).

§ 5º O Poder Executivo deverá encaminhar ao Congresso Nacional, até o último dia útil do mês de março de cada ano, relatório detalhado sobre a implementação das iniciativas tomadas com base nesta Lei, incluindo, pelo menos, as seguintes informações:

I - relação dos contratos de arrendamento e concessão em vigor até 31 de dezembro do ano anterior, por porto organizado, indicando data dos contratos, empresa detentora, objeto detalhado, área, prazo de vigência e situação de adimplemento com relação às cláusulas contratuais;

II - relação das instalações portuárias exploradas mediante autorizações em vigor até 31 de dezembro do ano anterior, segundo a localização, se dentro ou fora do porto organizado, indicando data da autorização, empresa detentora, objeto detalhado, área, prazo de vigência e situação de adimplemento com relação às cláusulas dos termos de adesão e autorização;

III - relação dos contratos licitados no ano anterior com base no disposto no art. 56 desta Lei, por porto organizado, indicando data do contrato, modalidade da licitação, empresa detentora, objeto, área, prazo de vigência e valor dos investimentos realizados e previstos nos contratos de concessão ou arrendamento;

IV - relação dos termos de autorização e os contratos de adesão adaptados no ano anterior, com base no disposto nos arts. 58 e 59 desta Lei, indicando data do contrato de autorização, empresa detentora, objeto, área, prazo de vigência e valor dos investimentos realizados e previstos nos termos de adesão e autorização;

V - relação das instalações portuárias operadas no ano anterior com base no previsto no art. 7º desta Lei, indicando empresa concessionária, empresa que utiliza efetivamente a instalação portuária, motivo e justificativa da utilização por interessado não detentor do arrendamento ou concessão e prazo de utilização.

Art. 58. Os termos de autorização e os contratos de adesão em vigor deverão ser adaptados ao disposto nesta Lei, em especial ao previsto nos §§ 1º a 4º do art. 8o, independentemente de chamada pública ou processo seletivo.

Parágrafo único. A Antaq deverá promover a adaptação de que trata o caput no prazo

de 1 (um) ano, contado da data de publicação desta Lei.

Art. 59. As instalações portuárias enumeradas nos incisos I a IV do caput do art. 8o, localizadas dentro da área do porto organizado, terão assegurada a continuidade das suas atividades, desde que realizada a adaptação nos termos do art. 58.

Parágrafo único. Os pedidos de autorização para exploração de instalações portuárias enumeradas nos incisos I a IV do art. 8o, localizadas dentro da área do porto organizado, protocolados na Antaq até dezembro de 2012, poderão ser deferidos pelo poder concedente, desde que tenha sido comprovado até a referida data o domínio útil da área.

Art. 60. Os procedimentos licitatórios para contratação de dragagem homologados e os contratos de dragagem em vigor na data da publicação desta Lei permanecem regidos pelo disposto na Lei no 11.610, de 12 de dezembro de 2007.

Art. 61. Até a publicação do regulamento previsto nesta Lei, ficam mantidas as regras para composição dos conselhos da autoridade portuária e dos conselhos de supervisão e diretorias executivas dos órgãos de gestão de mão de obra.

Art. 62. O inadimplemento, pelas concessionárias, arrendatárias, autorizatárias e operadoras portuárias no recolhimento de tarifas portuárias e outras obrigações financeiras perante a administração do porto e a Antaq, assim declarado em decisão final, impossibilita a inadimplente de celebrar ou prorrogar contratos de concessão e arrendamento, bem como obter novas autorizações.

§ 1º Para dirimir litígios relativos aos débitos a que se refere o caput, poderá ser utilizada a arbitragem, nos termos da Lei no 9.307, de 23 de setembro de 1996.

§ 2º O impedimento previsto no caput também se aplica às pessoas jurídicas, direta ou indiretamente, controladoras, controladas, coligadas, ou de controlador comum com a inadimplente.

Art. 63. As Companhias Docas observarão regulamento simplificado para contratação de serviços e aquisição de bens, observados os princípios constitucionais da publicidade, impessoalidade, moralidade, economicidade e eficiência.

Art. 64. As Companhias Docas firmarão com a Secretaria de Portos da Presidência da República compromissos de metas e desempenho empresarial que estabelecerão, nos termos do regulamento:

I - objetivos, metas e resultados a serem atingidos, e prazos para sua consecução;

II - indicadores e critérios de avaliação de desempenho;

III - retribuição adicional em virtude do seu cumprimento; e

IV - critérios para a profissionalização da gestão das Docas.

Art. 65. Ficam transferidas à Secretaria de Portos da Presidência da República as competências atribuídas ao Ministério dos Transportes e ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT em leis gerais e específicas relativas a portos fluviais e lacustres, exceto as competências relativas a instalações portuárias públicas de pequeno porte.

Art. 66. Aplica-se subsidiariamente às licitações de concessão de porto organizado e de arrendamento de instalação portuária o disposto nas Leis nºs 12.462, de 4 de agosto de 2011, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e 8.666, de 21 de junho de 1993.

Art. 67. Aplica-se subsidiariamente a esta Lei o disposto na Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, em especial no que se refere às competências e atribuições da Antaq.

Art. 68. As poligonais de áreas de portos organizados que não atendam ao disposto no art. 15 deverão ser adaptadas no prazo de 1 (um) ano.

Art. 69. (VETADO).

Art. 70. O art. 29 da Lei nº 5.025, de 10 de junho de 1966, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 29. Os serviços públicos necessários à importação e exportação deverão ser centralizados pela administração pública em todos os portos organizados.

§ 1º Os serviços de que trata o caput serão prestados em horário corrido e coincidente com a operação de cada porto, em turnos, inclusive aos domingos e feriados.

§ 2º O horário previsto no § 1º poderá ser reduzido por ato do Poder Executivo, desde que não haja prejuízo à segurança nacional e à operação portuária.

Art. 71. A Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 13. Ressalvado o disposto em legislação específica, as outorgas a que se refere o inciso I do caput do art. 12 serão realizadas sob a forma de:

“Art. 14. Ressalvado o disposto em legislação específica, o disposto no art. 13 aplica-se conforme as seguintes diretrizes:

III - depende de autorização:

c) a construção e a exploração das instalações portuárias de que trata o art. 8o da Lei na qual foi convertida a Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012;

“Art. 20. ....

I - implementar, nas respectivas esferas de atuação, as políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, pelo Ministério dos Transportes e pela Secretaria de Portos da Presidência da República, nas respectivas áreas de competência, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei;

“Art. 21. Ficam instituídas a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, entidades integrantes da administração federal indireta, submetidas ao regime autárquico especial e vinculadas, respectivamente, ao Ministério dos Transportes e à Secretaria de Portos da Presidência da República, nos termos desta Lei.

“Art. 23. Constituem a esfera de atuação da Antaq:

II - os portos organizados e as instalações portuárias neles localizadas;

III - as instalações portuárias de que trata o art. 8o da Lei na qual foi convertida a Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012;

§ 1º A Antaq articular-se-á com órgãos e entidades da administração, para resolução das interfaces do transporte aquaviário com as outras modalidades de transporte, com a finalidade de promover a movimentação intermodal mais econômica e segura de pessoas e bens.

“Art. 27. ....

I - promover estudos específicos de demanda de transporte aquaviário e de atividades portuárias;

III - propor ao Ministério dos Transportes o plano geral de outorgas de exploração da infraestrutura aquaviária e de prestação de serviços de transporte aquaviário;

a) (revogada);

b) (revogada);

VII - promover as revisões e os reajustes das tarifas portuárias, assegurada a comunicação prévia, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis, ao poder concedente e ao Ministério da Fazenda;

XIV - estabelecer normas e padrões a serem observados pelas administrações portuárias, concessionários, arrendatários, autorizatários e operadores portuários, nos termos da Lei na qual foi convertida a Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012;

XV - elaborar editais e instrumentos de convocação e promover os procedimentos de licitação e seleção para concessão, arrendamento ou autorização da exploração de portos organizados ou instalações portuárias, de acordo com as diretrizes do poder concedente, em obediência ao disposto na Lei na qual foi convertida a Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012;

XVI - cumprir e fazer cumprir as cláusulas e condições dos contratos de concessão de porto organizado ou dos contratos de arrendamento de instalações portuárias quanto à manutenção e reposição dos bens e equipamentos reversíveis à União de que trata o inciso VIII do caput do art. 5º da Lei na qual foi convertida a Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012;

XXII - fiscalizar a execução dos contratos de adesão das autorizações de instalação portuária de que trata o art. 8º da Lei na qual foi convertida a Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012;

XXV - celebrar atos de outorga de concessão para a exploração da infraestrutura aquaviária, gerindo e fiscalizando os respectivos contratos e demais instrumentos administrativos;

XXVI - fiscalizar a execução dos contratos de concessão de porto organizado e de arrendamento de instalação portuária, em conformidade com o disposto na Lei na qual foi convertida a Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012;

XXVII - (revogado).

II - participar de foros internacionais, sob a coordenação do Poder Executivo; e

§ 3º (Revogado).

§ 4º (Revogado).” (NR)

“Art. 33. Ressalvado o disposto em legislação específica, os atos de outorga de autorização, concessão ou permissão editados e celebrados pela ANTT e pela Antaq obedecerão ao disposto na Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, nas Subseções II, III, IV e V desta Seção e nas regulamentações complementares editadas pelas Agências.” (NR)

“Art. 34-A. ....

§ 2º O edital de licitação indicará obrigatoriamente, ressalvado o disposto em legislação específica:

“Art. 35. O contrato de concessão deverá refletir fielmente as condições do edital e da proposta vencedora e terá como cláusulas essenciais, ressalvado o disposto em legislação específica, as relativas a:

“Art. 43. A autorização, ressalvado o disposto em legislação específica, será outorgada segundo as diretrizes estabelecidas nos arts. 13 e 14 e apresenta as seguintes características:



“Art. 44. A autorização, ressalvado o disposto em legislação específica, será disciplinada em regulamento próprio e será outorgada mediante termo que indicará:

“Art. 51-A. Fica atribuída à Antaq a competência de fiscalização das atividades desenvolvidas pelas administrações de portos organizados, pelos operadores portuários e pelas arrendatárias ou autorizatárias de instalações portuárias, observado o disposto na Lei na qual foi convertida a Medida Provisória no 595, de 6 de dezembro de 2012.

§ 1º Na atribuição citada no caput incluem-se as administrações dos portos objeto de convênios de delegação celebrados nos termos da Lei no 9.277, de 10 de maio de 1996.

§ 2º A Antaq prestará ao Ministério dos Transportes ou à Secretaria de Portos da Presidência da República todo apoio necessário à celebração dos convênios de delegação.” (NR)

“Art. 56. ....

Parágrafo único. Cabe ao Ministro de Estado dos Transportes ou ao Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Portos da Presidência da República, conforme o caso, instaurar o processo administrativo disciplinar, competindo ao Presidente da República determinar o afastamento preventivo, quando for o caso, e proferir o julgamento.” (NR)

“Art. 67. As decisões das Diretorias serão tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros, cabendo ao Diretor-Geral o voto de qualidade, e serão registradas em atas.

Parágrafo único. As datas, as pautas e as atas das reuniões de Diretoria, assim como os documentos que as instruem, deverão ser objeto de ampla publicidade, inclusive por meio da internet, na forma do regulamento.” (NR)

“Art. 78. A ANTT e a Antaq submeterão ao Ministério dos Transportes e à Secretaria de Portos da Presidência da República, respectivamente, suas propostas orçamentárias anuais, nos termos da legislação em vigor.

“Art. 78-A. ....

§ 1º Na aplicação das sanções referidas no caput, a Antaq observará o disposto na Lei na qual foi convertida a Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012.

§ 2º A aplicação da sanção prevista no inciso IV do caput, quando se tratar de concessão de porto organizado ou arrendamento e autorização de instalação portuária, caberá ao poder concedente, mediante proposta da Antaq.” (NR)

“Art. 81. ....

III - instalações e vias de transbordo e de interface intermodal, exceto as portuárias;

IV - (revogado).” (NR)

“Art. 82. ....

§ 2º No exercício das atribuições previstas neste artigo e relativas a vias navegáveis, o DNIT observará as prerrogativas específicas da autoridade marítima.

Art. 72. A Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 24-A. À Secretaria de Portos compete assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes para o desenvolvimento e

o fomento do setor de portos e instalações portuárias marítimos, fluviais e lacustres e, especialmente, promover a execução e a avaliação de medidas, programas e projetos de apoio ao desenvolvimento da infraestrutura e da superestrutura dos portos e instalações portuárias marítimos, fluviais e lacustres.

III - a elaboração dos planos gerais de outorgas;

V - o desenvolvimento da infraestrutura e da superestrutura aquaviária dos portos e instalações portuárias sob sua esfera de atuação, com a finalidade de promover a segurança e a eficiência do transporte aquaviário de cargas e de passageiros.

“Art. 27. ....

XXII - .....

a) política nacional de transportes ferroviário, rodoviário e aquaviário;

b) marinha mercante e vias navegáveis; e

c) participação na coordenação dos transportes aeroviários;

Art. 73. A Lei no 9.719, de 27 de novembro de 1998, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 10-A:

“Art. 10-A. É assegurado, na forma do regulamento, benefício assistencial mensal, de até 1 (um) salário mínimo, aos trabalhadores portuários avulsos, com mais de 60 (sessenta) anos, que não cumprirem os requisitos para a aquisição das modalidades de aposentadoria previstas nos arts. 42, 48, 52 e 57 da Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991, e que não possuam meios para prover a sua subsistência.

Parágrafo único. O benefício de que trata este artigo não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo os da assistência médica e da pensão especial de natureza indenizatória.”

Art. 74. (VETADO).

Art. 75. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 76. Ficam revogados:

I - a Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993;

II - a Lei nº 11.610, de 12 de dezembro de 2007;

III - o art. 21 da Lei nº 11.314, de 3 de julho de 2006;

IV - o art. 14 da Lei nº 11.518, de 5 de setembro de 2007;

V - os seguintes dispositivos da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001:

a) as alíneas g e h do inciso III do caput do art. 14;

b) as alíneas a e b do inciso III do caput do art. 27;

c) o inciso XXVII do caput do art. 27;

d) os §§ 3º e 4º do art. 27; e

e) o inciso IV do caput do art. 81; e

VI - o art. 11 da Lei no 9.719, de 27 de novembro de 1998.

Brasília, 5 de junho de 2013; 192º da Independência e 125º da República.

DILMA ROUSSEFF

*José Eduardo Cardozo / Guido Mantega / César Borges / Manoel Dias / Miriam Belchior /  
Garibaldi Alves Filho/ Luis Inácio Lucena Adams / Mário Lima Júnior*

*Este texto não substitui o publicado no DOU de 5.6.2013 - edição extra*

## **SOBRE O ORGANIZADOR**

**JOSÉ AUGUSTO VALENTE** é engenheiro, com pós-graduação em transportes, pela COPPE/UFRJ. É diretor executivo do Portal T1 de logística e transportes, da TVT1 e diretor da empresa Valente Consultoria e Projetos Ltda. Foi titular da Secretaria de Política Nacional dos Transportes (Ministério dos Transportes, 2004-2007); integrou a equipe de transição do primeiro mandato do governo Lula (2002-2003); presidiu o Departamento de Estradas de Rodagem do Rio de Janeiro – DER/RJ (2002).



## SOBRE OS COLABORADORES

**AFONSO CARNEIRO FILHO** é formado em engenharia pela Universidade Católica de Petrópolis (1978). Entrou para a extinta RFFSA em 1984, e posteriormente transferido para a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), em Belo Horizonte, onde trabalha atualmente. Atuou no Ministério dos Transportes de 2003 a 2012, como diretor do Departamento de Transportes Ferroviários (DTF), da Secretaria de Transportes Terrestres (STT), diretor do Departamento de Relações Institucionais (DERIN) da Secretaria de Política Nacional de Transportes (SPNT), membro do Conselho de Administração da Companhia Docas do Pará (CDP), e membro do Conselho de Administração da Valec Eng. e Construções Ferroviárias S.A.

**EDUARDO GUTERRA** é graduado em Administração em Matéria Legislativa e portuário. É presidente da Federação Nacional dos Portuários (FNP) desde 2003, vice-presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transporte (CNTT) desde 2009, e membro da Executiva Nacional da CUT desde 2012, como secretário adjunto da Secretaria de Saúde do Trabalhador, central na qual milita há quase 20 anos. Faz parte da Comissão Nacional Tripartite do Trabalho Portuário Junto ao Ministério do Trabalho.

**Coleção *Projetos para o Brasil* e suas respectivas coordenações:**

- ★ **A QUESTÃO FISCAL E O PAPEL DO ESTADO**  
Amir Khair
- ★ **BRASIL, CRISE INTERNACIONAL E PROJETOS DE SOCIEDADE**  
Wladimir Pomar
- ★ **POLÍTICA DE SEGURANÇA: OS DESAFIOS DE UMA REFORMA**  
Guaracy Mingardi
- ★ **CONSÓRCIOS PÚBLICOS E AS AGENDAS DO ESTADO BRASILEIRO**  
Marcela Cherubine e Vicente Trevas
- ★ **INFRAESTRUTURA, TRANSPORTES E MOBILIDADE TERRITORIAL**  
José Augusto Valente
- ★ **MODELOS E ALTERNATIVAS ENERGÉTICAS**  
Luiz Pinguelli Rosa
- ★ **PACTO FEDERATIVO, INTEGRAÇÃO NACIONAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**  
Carlos Brandão e Hipólita Siqueira
- ★ **REGULAÇÃO DO TRABALHO E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS**  
José Dari Krein, José Celso Cardoso Jr., Magda de Barros Biavaschi e Marilane O. Teixeira
- ★ **DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA E QUESTÃO AGRÁRIA**  
Carlos Guilherme A. Mielitz Netto
- ★ **COMUNICAÇÕES, DESENVOLVIMENTO, DEMOCRACIA**  
Desafios brasileiros no cenário da mundialização mediática  
Marcos Dantas

- ★ **POLÍTICA EDUCACIONAL, CIDADANIA E CONQUISTAS DEMOCRÁTICAS**  
Pablo Gentili
  
- ★ **POLÍTICAS SOCIAIS, DESENVOLVIMENTO E CIDADANIA**  
Livro 1 - Economia, Distribuição da Renda e Mercado de Trabalho  
Livro 2 - Educação, Seguridade Social, Pobreza, Infraestrutura Urbana e Transição Demográfica  
Ana Fonseca e Eduardo Fagnani
  
- ★ **ESTRUTURA PRODUTIVA E COMPETITIVIDADE**  
Fernando Sarti
  
- ★ **CONTEXTO GLOBAL E O NOVO POSICIONAMENTO BRASILEIRO**  
Samuel Pinheiro Guimarães
  
- ★ **PADRÃO DE ACUMULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO**  
Vanessa Petrelli Corrêa
  
- ★ **SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL**  
Vicente Andreu
  
- ★ **EXPERIÊNCIA DEMOCRÁTICA, SISTEMA POLÍTICO E PARTICIPAÇÃO POPULAR**  
Leonardo Avritzer
  
- ★ **CIDADES BRASILEIRAS E A QUESTÃO URBANA**  
Nabil Bonduki e Rossella Rossetto

O livro *Infraestrutura, transportes e mobilidade territorial* foi impresso pela Gráfica Santuário para a Fundação Perseu Abramo. A tiragem foi de 500 exemplares. O texto foi composto em Berkley no corpo 11/13,2. A capa foi impressa em papel Supremo 250g; o miolo foi impresso em papel Pólen Soft 70g.