



RE1-RN-05-004

**Série de Notas
de Referência**

RETROSPECTIVA DO TRANSPORTE BRASILEIRO: AS CONQUISTAS E OS ENTRAVES NA TRANSIÇÃO DOS SÉCULOS XX E XXI

Iêda Maria de Oliveira Lima



**ARGENTINA
BOLIVIA
BRASIL
CHILE
PARAGUAI
URUGUAI**

Maio 2005

REGIÃO 1

Banco Interamericano de Desenvolvimento

Este documento não é uma publicação oficial do Banco Interamericano de Desenvolvimento. O propósito da Série de Notas de Referência é documentar a realidade sócioeconômica dos países membros do Departamento Regional de Operações 1 e/ou examinar experiências operativas de modo a servir como referência informativa para futuras análises. As opiniões contidas neste documento são responsabilidade dos autores e não coincidem necessariamente com as políticas e opiniões da Administração do Banco, seus países membros, nem com as instituições com as quais os autores estão afiliados

RETROSPECTIVA DO TRANSPORTE BRASILEIRO:

AS CONQUISTAS E OS ENTRAVES

NA TRANSIÇÃO DOS SÉCULOS XX E XXI

Iêda Maria de Oliveira Lima
Consultora

RESUMO

Este estudo contém uma retrospectiva dos programas e projetos do governo brasileiro para o setor transporte, incluindo o transporte urbano, no período 1996-2002, um estudo sobre os avanços que foram dados no seu marco regulatório, na ampliação e adequação de capacidade e restauração da sua infra-estrutura e na capacidade de planejar, implementar e avaliar os programas do governo brasileiro para esse setor.

Contém, ainda, a identificação dos principais avanços e entraves estruturais, institucionais e orçamentários do setor e uma avaliação das necessidades do Brasil quanto à infra-estrutura de transportes e quanto ao desenvolvimento da capacidade gerencial.

Além disso, analisa o cumprimento das estratégias e objetivos setoriais traçados pelos Planos Plurianuais elaborados e executados nesse período, apresenta uma estratégia para otimizar os investimentos na infra-estrutura de transporte no Brasil e indica tendências para o setor nas primeiras décadas do século XXI , a partir das evidências reunidas no processo de coleta e análise das informações básicas sobre o setor e do Plano Plurianual – PPA 2004-2007.

SUMÁRIO

1. As estratégias do governo brasileiro no período 1996-2003	1
1.1. O PPA 1996-99 e o Programa de Governo “Brasil em Ação”	1
1.2. O PPA 2000/03 e o Programa de Governo “Avança Brasil”	3
2. Impactos positivos e problemas dos planos plurianuais do governo federal no período 1996-2003.....	5
2.1. Os impactos positivos no setor transporte	5
2.2. Os principais problemas dos planos plurianuais do período 1996-2003e suas causas	6
3. Os resultados dos investimentos na infra-estrutura do setor transporte e pendências	7
3.1. Rodovias federais	9
3.2. Rodovias estaduais	11
3.3. Ferrovias	12
3.4. Hidrovias	14
3.5. Portos e terminais.....	16
3.6. Aeroportos	17
3.7. Transporte público urbano.....	18
3.8. Travessias urbanas sobre rodovias federais	21
3.9. Considerações gerais sobre os avanços e as perspectivas para a infra-estrutura de transporte no Brasil.....	21
4. Os programas de concessões e descentralização das rodovias e ferrovias	22
4.1. O programa de concessões das rodovias	22
4.2. O programa de descentralização das rodovias federais para os estados da federação	24
4.3. O programa de concessões das ferrovias.....	25
4.4. Entraves e propostas para revitalização do programa de concessões das ferrovias	27
4.5. Considerações gerais sobre as concessões das rodovias e ferrovias brasileiras	28
5. A reforma portuária: avanços e pendências	29
5.1. Os avanços mais significativos da reforma portuária	29
5.2. Fatores impeditivos ao avanço da implantação plena da Lei de Modernização dos Portos	32

5.3. Medidas a serem adotadas para ampliar e consolidar a reforma portuária.....	32
6. Realidade institucional e gerencial do transporte urbano e perspectivas	34
6.1. Condições das concessões do transporte público urbano.....	35
6.2. Condições de gestão do transporte público urbano, local e metropolitano e, do Trânsito.....	37
6.3. Condições de segurança do transporte público urbano.....	42
6.4. A retomada da formulação de políticas públicas para o transporte urbano	43
7. Serviço de transporte escolar rural.....	45
8. Serviços de transporte de cargas e passageiros, por ferrovias e rodovias.....	46
8.1. Serviços de transporte cargas, por ferrovias	47
8.2. Serviços de transporte de carga por rodovias	49
8.3. Sugestões para eliminar os entraves do transporte de cargas no Brasil.....	50
8.4. Serviços de transporte de passageiros por rodovias e ferrovias	51
8.5. Transporte de produtos perigosos.....	53
9. Transporte multimodal.....	54
10. Reforma organizacional e institucional do setor transporte	55
10.1. O que mudou no setor, com a reforma	55
10.2. Aspectos positivos e negativos da reforma no setor.....	57
10.3. As Inter-relações e Interferências de funções entre o Ministério das Cidades e o Ministério dos Transportes.....	58
11. Fontes de financiamento e realidade orçamentária do setor.....	60
11.1. Fontes de financiamento.....	60
11.2. Espaços e problemas orçamentários e financeiros do setor	61
11.3. O controle e a avaliação de programas com recursos extra-orçamentários.....	62
12. As conquistas, os entraves e as perspectivas para o setor.....	62
12.1. Os resultados dos Planos Plurianuais do governo federal – período 1996-2003 ..	62
12.2. Os principais entraves estruturais, institucionais e orçamentários do setor.....	65
12.3. Aspectos ambientais	66
12.4. A política formulada pelo governo Lula, sua estratégia e prioridades para o transporte regional e urbano.....	69

13.	Estratégia para otimizar os investimentos na infra-estrutura de transporte ...	71
13.1.	<i>Processo de preparação</i>	72
13.2.	<i>Processo de execução</i>	72
13.3.	<i>Processo de Avaliação</i>	73
14.	Conclusões	73

INDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Investimentos do Ministério dos Transportes: 1995-2002.....	78
Tabela 2 - Recursos Desembolsados para o Transporte pelo BNDES, por sub-setor: 1996- 2002	79
Tabela 3 - Recursos Externos aplicados em Programas Estratégicos.....	80
Tabela 4 - Investimentos dos Programas Brasil em Ação e Avança Brasil: 1996-2002	81
Tabela 5 - Situação de rodovias estaduais de estados selecionados	81
Tabela 6 - Investimentos na infra-estrutura aeroportuária: 1996-2002.....	82
Tabela 7 - Prioridade para circulação dos ônibus em cidades brasileiras.....	83
Tabela 8 - Tamanho da Rede de Metrô e Trens Urbanos no Brasil - 2001.....	83
Tabela 9 - Demanda por investimentos em transporte coletivo, por cidade.....	84
Tabela 10 - Demanda por investimentos em transporte coletivo, por modalidade.....	85
Tabela 11 - Rodovias estaduais e federais concedidas e respectivas concessionárias	86
Tabela 12 - Investimentos das Concessionárias Rodoviárias - Período 1999-2002.....	87
Tabela 13 - Estados que firmaram os Termos de Transferência das rodovias federais.....	87
Tabela 14 - Concessionárias da Malha Ferroviária da Extinta RFFSA.....	88
Tabela 15 - Evolução do movimento total de passageiros do sistema interestadual e internacional de transporte rodoviário coletivo - 1997, 1998, 1999 e 2000.....	88
Tabela 16 - Valores previstos para o PPA 2004-2007, por sub-setor	89
Tabela 17 - Valores previstos para o PPA 2004-2007, por Ministério.....	89
Tabela 18- Evolução do PIB BRASILEIRO (Nacional e Regionais): 1997-2001.....	90

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Evolução Anual dos Investimentos do Ministério dos Transportes: 1995-2002.....	91
Figura 2 - Evolução Anual dos Investimentos do Ministério dos Transportes, por sub-setor: 1995-2002.....	92
Figura 3 - Participação Relativa de cada Sub-setor nos Investimentos do Ministério dos Transportes, por sub-setor: 1995-2002.....	92
Figura 4 - Distribuição relativa dos Investimentos no sub-setor rodoviário, por componente: 1995-2002.....	93
Figura 5 - Distribuição relativa dos Investimentos no transporte metro-ferroviário urbano, por componente: 1995-2002	93
Figura 6 - Distribuição relativa dos Investimentos no sub-setor portuário, por componente: 1995-2002.....	94
Figura 7 - Distribuição relativa dos Investimentos no sub-setor marinha mercante, por componente: 1995-2002	94
Figura 8 - Distribuição relativa dos Investimentos no sub-setor ferroviário, por componente: 1995-2002	95
Figura 9 - Distribuição relativa dos Investimentos no sub-setor hidroviário interior, por componente: 1995-2002.....	95
Figura 10 - Participação relativa dos sub-setores nos desembolsos do BNDES para o Transporte: 1996-2002	96
Figura 11 - Evolução do Desembolso do BNDES para o Setor Transporte: 1996-2002.....	96
Figura 12 - Evolução do Desembolso do BNDES para o Setor Transporte, por sub-setor: 1996-2002.....	97
Figura 13 - Evolução do Desembolso do BNDES para o Transporte Urbano: 1996-2002.....	97
Figura 14 - Desembolso do BNDES para as Modalidades de Transporte Urbano: 1996-2002....	98
Figura 15 - Participação Relativa das Operações de Créditos Externos no Setor Transporte: 1997-2002.....	98
Figura 16 - Evolução dos Ingressos de Recursos Externos: 1997-2002.....	99
Figura 17 - Evolução do movimento total de passageiros do sistema interestadual e internacional de transporte rodoviário coletivo - 1997 a 2000	99

Figura 18 - Acidentes no transporte de produtos perigosos (sem danos) por 10.000 viagens.....	100
Figura 19 - Acidentes no transporte de produtos perigosos (com mortes) por 10.000 viagens...	100
Figura 20 - Acidentes no transporte de produtos perigosos (com vazamentos) por 10.000 Viagens.....	101
Figura 21 - Evolução do PIB BRASILEIRO (Nacional e Regionais): 1997-2001.....	101

1. As estratégias do governo brasileiro no período 1996-2003

1.1. O PPA 1996-99 e o Programa de Governo “Brasil em Ação”

O período 1996-99 do governo brasileiro foi marcado pela busca: i) da construção de um Estado moderno e eficiente; ii) da redução dos desequilíbrios espaciais e sociais; e iii) da inserção competitiva e modernização produtiva, estratégias essas que contaram com o Plano Plurianual, conhecido como *Brasil em Ação*, como instrumento principal para concretizar essas estratégias.

O setor transporte deveria dar sua parcela de contribuição, especialmente para a redução dos desequilíbrios espaciais, por meio do fortalecimento e da consolidação dos eixos de desenvolvimento, os chamados projetos estruturadores, agregados em 05 eixos de integração nacional: NORTE-SUL, OESTE, NORDESTE, SUDESTE, SUL, com os seguintes objetivos:

a) Eixo Norte-sul – escoamento da produção agropecuária e agroindustrial do chamado cerrado setentrional brasileiro, que envolveria o oeste da Bahia, o sudoeste do Piauí, o sul do Maranhão, o Tocantins e parte do Estado de Goiás. Os investimentos programados para os projetos foram da ordem de 169,5 milhões de dólares, em valores médios de 2002¹.

b) Eixo Oeste – consolidação do desenvolvimento das áreas de expansão recente da fronteira agrícola do País, ligando os estados do Acre e Rondônia com os estados da Região Centro-Sul e Sul, passando pelo Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, com investimentos programados da ordem de 698,6 milhões de dólares, em valores médios de 2002.

c) Eixo Nordeste – recuperação e expansão da base de infra-estrutura da Região, para integração do Nordeste ao processo de desenvolvimento econômico e social do País, com investimentos programados no valor de 99,0 milhões de dólares, a preços médios de 2002.

d) Eixo Sudeste² – adequação da infra-estrutura rodoviária da Região para aumento da eficiência no transporte de cargas e redução do número de acidentes. O valor de investimentos programados para esse corredor era de 279,4 milhões de dólares, a preços de 2002. Estava incluída, dentre os projetos, a duplicação da BR-381 (Fernão Dias, entre Belo Horizonte e São Paulo), representando cerca de 87% dos recursos do corredor. Os demais 13% destinavam-se a obras de restauração e adequação de capacidade.

e) Eixo Sul – intervenções para adequar as malhas de transporte intermodais necessárias à melhoria dos eixos de articulação entre as regiões Sudeste e Sul do País. O total do valor dos investimentos programados para esse corredor, no período 1996-99 era de 911 milhões de dólares, em valores médios de 2002, destacando-se entre os projetos a duplicação da

¹ Correção feita com base no IGP-DI médio anual.

² Inclui recuperação e integração dos sistemas ferroviários da Região por intermédio da privatização/concessões à iniciativa privada (os valores não estavam incluídos no PPA 1996-99).

rodovia São Paulo – Curitiba – Florianópolis - Osório, que representava 53% do total previsto para o corredor

Além dos cinco corredores acima descritos, o PPA 1996-99 contemplava investimentos em rodovias que permitissem: i) integrar o Brasil com os mercados do Caribe e Atlântico Norte, no valor de US\$121,5 milhões, a preços de 2002, dos quais a complementação da BR-174 levaria 75%; e ii) a saída para o Pacífico, com a consolidação dos eixos de ligação com as fronteiras do Peru e Bolívia, por meio da extensão da BR-317 e melhorias de navegabilidade do rio Madeira, que deveriam favorecer a integração com esses países e o futuro acesso terrestre do Brasil a portos localizados no Pacífico. O valor total programado para esses investimentos era de 76,54 milhões de dólares, a preços de 2002, sendo 81% destinados à BR-317.

O porto de Sepetiba foi incluído como projeto em áreas especiais, com valor de investimento programado em 182,2 milhões de dólares, a preços de 2002.

O PPA 1996-99 previu, também:

No sub-setor rodoviário:

- atualização do Sistema Nacional de Viação (SNV);
- transferência, para Estados e Municípios, de cerca de 15.000 km de rodovias pavimentadas em estado adequado de conservação, sendo necessários investimentos da ordem de US\$911,2 milhões, a preços de 2002, dos quais 70% seriam obtidos de empréstimos do BIRD e do BID;
- ampliação das concessões, para a iniciativa privada, de exploração e operação de rodovias federais, totalizando cerca de 7.500 km. Estimou-se que, em razão dessas concessões, o setor público se desobrigaria, no período do PPA 1996-99, de dispêndios da ordem de US\$911,2 milhões, a preços médios de 2002, correspondentes aos investimentos nessas rodovias.

No sub-setor ferroviário:

- a concessão ao setor privado das malhas controladas pela RFFSA.

Nos portos:

- a consolidação do processo de modernização dos portos e de sua concessão à área privada.

No âmbito do Desenvolvimento Urbano:

- aperfeiçoamento da legislação do uso e ocupação do solo urbano;

- articulação da descentralização e modernização da gestão do desenvolvimento urbano;
- articulação de ações para a melhoria das condições das regiões metropolitanas; e
- descentralização da gestão dos serviços de transporte ferroviário urbano de passageiros.

O plano contemplava, ainda, projetos de trens urbanos e metrô nas Regiões Metropolitanas de Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Brasília, Niterói, Porto Alegre e São Paulo, sem definição de valores.

1.2. O PPA 2000/03 e o Programa de Governo “Avança Brasil”

O PPA 2000-2003, mais conhecido por *Avança Brasil*, foi concebido para dar continuidade às reformas e ao processo de modernização, institucional e produtiva, iniciado pelo PPA 1996-1999.

Como **Estratégias Gerais** do Plano de Governo Federal 2000-2003 destacaram-se: i) a consolidação da estabilidade econômica com crescimento sustentado; ii) a promoção do desenvolvimento sustentável voltado para geração de emprego e oportunidades de renda; iii) o combate à pobreza e a adoção de políticas de inclusão social; e iv) a consolidação da democracia e dos direitos humanos.

Dentre os itens da **Agenda Ambiental** constante do Plano Plurianual do Governo Federal, 2000-2003 estavam incluídos: i) introduzir instrumentos de estímulo à conservação ambiental e inserir a variável ambiental nas decisões das agências oficiais de crédito; ii) melhorar a qualidade dos projetos do setor público, em relação ao impacto destes sobre o meio ambiente; e iii) promover iniciativas que permitam enfrentar os desafios ambientais das aglomerações urbanas, tais como a poluição das águas, sonora, do ar e a destinação do lixo.

No que se refere à **Agenda dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento**, o plano previa “articular e integrar os investimentos em infra-estrutura econômica (transporte, telecomunicações, energia) e explorar as possibilidades de integração sinérgica destes com as redes de infra-estrutura social e recursos hídricos”.

Especificamente para o setor transporte, a orientação estratégica geral do PPA 2000-2003 foi refletida nos seguintes objetivos setoriais:

- modernização do sistema portuário por meio da consolidação da Lei dos Portos, da modernização da sua infra-estrutura, da melhoria da operação e da regulação e da fiscalização;
- estímulo à navegação de cabotagem mediante a modernização e simplificação da legislação do setor, do apoio a estratégias empresariais para o aperfeiçoamento do sistema logístico da criação de condições para propiciar investimentos na modernização da frota mercante;

- exploração do potencial multimodal nos investimentos em transporte, complementando a legislação de transporte multimodal, incrementando a participação do setor privado nos terminais multimodais, estimulando a integração e a complementaridade modal, estruturando os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento e conservando o patrimônio viário nacional;
- reforço da regulação e fiscalização da atuação privada nos serviços concedidos, por meio da reestruturação, dos órgãos públicos gestores, e do aperfeiçoamento das funções de normatização, coordenação, fiscalização e avaliação de desempenho;
- aceleração do processo de desestatização, descentralização, concessão e modernização dos serviços de transporte, mediante a conclusão da transferência dos sistemas de trens metropolitanos para os estados, da descentralização e concessão das rodovias federais, da adequação das Companhias Docas e autoridades portuárias à nova legislação, da transferência, concessão e arrendamento dos portos ou áreas portuárias, da privatização de empresas de navegação do setor e da privatização do sistema ferroviário de carga;
- promoção da gestão integrada das bacias hidrográficas, por meio da implantação de comitês para uso integrado das bacias hidrográficas;
- estímulo ao desenvolvimento da gestão ambiental nas entidades exploradoras dos serviços do setor, promovendo programas de gestão ambiental no setor, incentivando a certificação de qualidade em padrões internacionais e o esforço de formação e especialização nas áreas de pesquisa e desenvolvimento, reestruturando as atividades de pesquisa e desenvolvimento do setor e capacitando equipes técnicas;
- apoio à consolidação do MERCOSUL e promoção da melhoria da integração inter-regional e com os demais países da América do Sul, por meio da melhoria do desempenho dos sistemas de transporte, da criação dos meios institucionais para facilitar o transporte internacional na América do Sul e para facilitar o transporte multimodal;
- consolidação da presença do Estado na Amazônia, mediante a consolidação do sistema viário básico na Amazônia, o incentivo à integração da Amazônia com as outras regiões do País e com os países vizinhos, a adoção de ações visando a melhoria da segurança da navegação amazônica;
- criação de opções de acesso a regiões com potencial turístico, por meio da implantação e melhoria das vias de acesso a essas áreas; e
- cooperação com os diversos setores e esferas do governo para a melhoria dos transportes urbanos, formulando política e diretrizes para esse sub-setor, estimulando a gestão integrada do transporte e trânsito e incentivando o uso de tecnologias limpas.

O PPA 2000-2003 tomou como base teórica e metodológica um estudo promovido e coordenado pelo então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Estudo dos Eixos *Nacionais de Integração e Desenvolvimento*) e imprimiu um avanço em relação PPA 1996-1999, no que se refere à integração dos empreendimentos em eixos de integração e desenvolvimento.

O principal produto desse estudo foi um portfólio de investimentos, do qual o transporte participava com 13,7%, que considerou as seguintes hipóteses:

- Continuidade da expansão da fronteira agrícola, com produção expandindo-se em terras cada vez mais distantes dos mercados consumidores;
- Migração de atividades secundárias para fora do triângulo São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte; e
- Concentração, no Sudeste, de diversos segmentos do setor de serviços.

Os investimentos foram selecionados pelo critério dos empreendimentos estruturantes, isto é, “investimentos que, por apresentarem expressivos efeitos sinérgicos, multiplicadores, são capazes de estruturar o processo de desenvolvimento e integração nos espaços em que se inserem, promovendo assim mudanças significativas da realidade”³.

A mensagem presidencial de 31.08.1999, que encaminhou o PPA 2000-2003 ao Congresso Nacional, dizia que “o Plano Plurianual para o período 2000-2003 e o orçamento da União para o ano de 2000, enviados ao Congresso Nacional, representa etapas do projeto de longo prazo desenhado pelos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”.

Não foi possível encontrar registros sobre os valores finais encaminhados ao Congresso Nacional. Entretanto, no relatório do Ministério dos Transportes “Programas/Ações Estratégicos – Informações Gerenciais”, de fevereiro de 2003, o total de investimentos previstos para os programas estratégicos do PPA 2000-2003 era da ordem de R\$23,3 bilhões de reais.

Para a execução desses planos, o governo federal considera como *condição essencial* a implantação de novos modelos de gestão e de financiamento, incluindo-se melhoria da capacidade de gasto do setor público e aumento da participação da iniciativa privada no financiamento do setor.

2. Impactos positivos e problemas dos planos plurianuais do governo federal no período 1996-2003

2.1. Os impactos positivos no setor transporte

A introdução do Plano Plurianual, como principal instrumento de planejamento, representou um grande avanço para a administração pública brasileira, não somente pela

³GARTENKRAUT, Michal. Brasil: uma Análise do Plano Plurianual: Relatório Técnico. – PPA 2000/2003. BID/IPEA: Brasília, IPEA, 2002. 81 p. Cooperação Técnica BID-IPEA: Fortalecimento da Função Avaliação nos Países da América do Sul.

possibilidade de selecionar e implementar projetos de interesse estratégico, de forma integrada em programas, como pelo fato do seu período de vigência estar deslocado, em um ano, em relação ao mandato presidencial, permitindo assim a continuidade do projeto e dando tempo ao governante entrante para avaliar/reavaliar o seu andamento e os seus resultados.

Além da recuperação gradual da capacidade de planejamento, registraram-se avanços significativos no setor transporte, nesse período, como:

- a modernização dos serviços portuários, introduzindo a descentralização dos portos organizados e a ampliação de terminais privativos;
- a descentralização de cerca de 14 mil km de rodovias federais para os estados, representando 97,9% da meta fixada pelo PPA 2000-2003, e superando em 55,6% a meta fixada nos contratos com o BID/BIRD, por meio da Medida Provisória 82⁴;
- a concessão de cerca de 4,6 mil km de rodovias federais, representando 46% da meta fixada (10.000 km);
- a concessão de toda a malha ferroviária da Rede Ferroviária Federal para 07 empresas privadas;
- as concessões de rodovias estaduais a 29 concessionárias, cujo detalhe pode ser conferido no item 4.1;
- a criação de Agências Reguladoras dos Serviços de Transporte Interestadual e Internacional de cargas e passageiros (terrestre: ANTT; e aquaviário: ANTAQ); vii) a modernização do setor aeroportuário;
- a adequação de capacidade de rodovias de grande importância tanto para o fluxo interno como para o fluxo internacional de passageiros e carga, incluindo-se aquelas pertencentes ao Corredor Mercosul (Rodovia Fernão Dias, Rodovia Régis Bittencourt e Estrada de Curitiba a Florianópolis); e
- a formulação de propostas de diretrizes de política nacional para o transporte urbano, além de experiências de melhoria da qualidade da infra-estrutura e da operação do transporte público coletivo urbano, em Curitiba, Belo Horizonte, São Paulo, Juiz de Fora, Joinville e Florianópolis, dentre outros.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, que disciplinou os gastos públicos e a Lei de Concessões, que definiu regras para as concessões dos serviços públicos, contribuíram para a formação das bases de um Estado eficiente e regulador e, conseqüentemente, para a execução das reformas programadas para o setor.

2.2. Os principais problemas dos planos plurianuais do período 1996-2003 e suas causas

Os principais problemas que afetaram o desempenho dos planos plurianuais, nos moldes desenhados, estiveram relacionados aos seguintes fatores:

⁴ Após ter sido aprovada pelo Congresso Nacional, na forma de Lei de Conversão, o executivo federal, governo Lula, vetou totalmente a Lei, em maio de 2003. Detalhes podem ser conferidos no item 5.1.2.

- à deficiência de capacitação para gerir esses planos, cuja complexidade conceitual e programática⁵ superava em muito o conhecimento e a experiência da equipe de governo;
- às restrições orçamentárias e financeiras, não somente decorrentes dos ajustes fiscal e monetário que estavam em curso, como da grande dispersão de investimentos simultâneos, sem que os instrumentos de gestão houvessem sido adequadamente descentralizados;
- à dispersão dos investimentos em projetos de interesses estritamente locais, o que levou a que faltassem recursos para a complementação de projetos estratégicos, que tinham como objetivo reduzir os desequilíbrios regionais e aprofundar a integração entre os países da América do Sul;
- ao corporativismo e à tradição de tratamento setorializado dos problemas e respectivas soluções, tanto a nível regional como urbano, o que dificultou sobremaneira a integração, que era considerada um dos pilares da eficiência do último Plano; e
- ao componente do jogo político, que reduziu ou impediu a aprovação e implantação da reforma do estado e da reforma tributária, por exemplo, e assegurou a continuidade de velhas práticas em novas estruturas.

A estrutura administrativa do governo, embora tenha contado com a figura dos gerentes de programa, não estava adequada aos objetivos, aos novos conceitos e ao tamanho do PPA, tanto em termos geográficos como em número de projetos.

Embora se tenha exercitado o foco nos programas finalísticos, visando à solução de problemas diários dos cidadãos, não se logrou implementar uma gestão empreendedora, a qual asseguraria resultados mais eficientes e eficazes.

Para isso, contribuíram: i) diferenças na estrutura de controle e avaliação da execução das metas físico-financeiras no PPA e no Orçamento; ii) gerências com equipes pequenas e/ou sem estrutura de apoio adequado; iii) pouca experiência na construção de parcerias público-privado e na captação de recursos extra-orçamentários; iv) burocracia excessiva na máquina estatal e reduzida autonomia do gerente do programa; v) atuação corporativa de alguns gerentes, o que impedia a integração entre programas que necessariamente deveriam integrar; vi) alto nível de centralização das decisões sobre alocação e uso dos recursos financeiros; e vii) portfólio de projetos incompatível com a capacidade financeira e gerencial do governo.

3. Os resultados dos investimentos na infra-estrutura do setor transporte e pendências

A infra-estrutura de transporte recebeu, no período 1995-2002, investimentos de aproximadamente 8,6 bilhões de dólares⁶, do Ministério dos Transportes, tendo como fonte o orçamento fiscal da União.

⁵ Eixos de Desenvolvimento e Projetos Estruturantes que integravam transporte, energia e telecomunicações.

Em 1995, o total investido foi de 649,4 milhões de dólares, enquanto em 2002 os investimentos alcançaram a cifra de 831 milhões de dólares, um acréscimo real de cerca de 28%, no período. Embora o auge tenha sido atingido no ano de 2001, com 1,3 bilhão de dólares.

O sub-setor rodoviário foi o mais beneficiado, com 64,07% dos recursos aplicados entre 1995 e 2002, seguido do ferroviário urbano de passageiros (14,99%), portuário (9,65%), marinha mercante (5,7%), ferroviário (3,69%) e hidroviário interior (1,9%).

Na Tabela 1 podem ser encontrados todos os investimentos realizados⁷ na infra-estrutura de transporte, pelo Ministério dos Transportes, tendo como fonte o Orçamento Fiscal da União, em valores constantes, atualizados, a preços de 2002, pelo IGP-DI médio anual, por sub-setor, à exceção do transporte aéreo. A Figura 1 ilustra a evolução da aplicação do total dos recursos no período 1995 a 2002; a Figura 2, a evolução da aplicação para cada sub-setor; a Figura 3, a participação de cada sub-setor, em relação ao total aplicado e as Figuras 4 a 9 mostram a distribuição dos investimentos por componente.

Já o BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, desembolsou para o transporte terrestre o total de 5,2 bilhões de dólares, preços de 2002, no período 1996-2002. O sub-setor mais beneficiado foi o transporte urbano, com 48,59%, seguido do transporte rodoviário (30,32%), aquaviário (10,40%), ferroviário (9,95%) e portuário (0,75%).

Na Tabela 2 podem ser conferidos os recursos desembolsados pelo BNDES, em dólares de 2002, no período 1996-2002, ano a ano, por sub-setor. A Figura 10 mostra a participação de cada sub-setor, em relação ao total desembolsado pelo BNDES; as Figuras 11 e 12 mostram a evolução do desembolso nesse período, total e por sub-setor, respectivamente. A Figura 13 mostra a evolução dos desembolsos do BNDES para o transporte urbano, enquanto a Figura 14 identifica as modalidades do transporte urbano beneficiadas com recursos do BNDES.

Na Tabela 3 podem ser encontrados os recursos oriundos de operações de crédito externo envolvendo os diferentes parceiros do governo federal, no financiamento dos programas estratégicos no período 1997-2002. E as Figuras 15 e 16 mostram, respectivamente, a participação relativa de cada um dos organismos de crédito externo (BID, BIRD, JBIC, CAF e Fundo Nagazoni) e a evolução do ingresso desses recursos ao longo do período 1997 a 2002.

Na Tabela 4 podem ser encontrados os investimentos dos programas Brasil em Ação e Avança Brasil, correspondentes aos PPAs 1996-1999 e 2000-2003, nos programas considerados estratégicos, em valores constantes, a preços de 2002, em dólar.

⁶ Valores atualizados com base no IGP-DI médio anual, para 2002.

⁷ Realizados = Empenhos Emitidos

Analisando-se os valores da tabela, transformados a valores constantes, a preços de 2002, constata-se que houve dispersão de investimentos em outros projetos que não eram considerados estratégicos nos respectivos planos, tendo sido estes beneficiados com 3,987 bilhões de dólares, a preços de 2002, no período 1997-2002, ou seja, apenas 56,54% dos 7,051 bilhões de dólares aplicados em investimentos, pelo Ministério dos Transportes, nesse mesmo período (1997-2002).

Se a dispersão dos investimentos em outros projetos não tivesse sido tão grande, não teriam faltado recursos para a complementação, no período 2000-2003, de projetos estratégicos iniciados no primeiro período (1996-99), projetos esses que tinham como objetivo reduzir os desequilíbrios regionais e aprofundar a integração entre os países da América do Sul.

Portanto, os objetivos setoriais traçados no PPA 2000-2003 somente poderiam ter sido alcançados se os recursos tivessem sido efetivamente alocados nos programas estratégicos. Comparando-se o volume de recursos aplicados nos projetos constantes dos Planos Plurianuais, aproximadamente quatro bilhões de dólares, a preços de 2002, e o total aplicado somente pelo setor público federal - Ministério dos Transportes e Ministério da Aeronáutica, cerca de oito bilhões de dólares (7,0 e 1,0 respectivamente), portanto, o dobro, pode-se afirmar que os resultados teriam chegado mais próximos de se atingir os objetivos setoriais traçados se tivesse havido maior concentração dos gastos nos eixos de desenvolvimento.

Entretanto, a realidade política de um país é um fator decisivo na destinação dos recursos; especialmente quando a presença do clientelismo e da prática da troca de votos por recursos para projetos de interesses muito específicos, predominam na cultura política.

3.1. Rodovias federais

Os principais avanços obtidos na infra-estrutura rodoviária foram a duplicação de trechos de vias componentes do Corredor Mercosul (Régis Bittencourt, Fernão Dias e Curitiba-Florianópolis, nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Santa Catarina) e da Transamazônica (no trecho do estado da Paraíba, entre a capital, João Pessoa e a cidade de Campina Grande); a pavimentação da Estrada do Pacífico (no estado do Acre até a divisa com o estado do Amazonas); o início da aplicação de um programa de manutenção de rodovias federais, o chamado CREMA, que finalmente institui a cultura da preservação dos investimentos em rodovias; e as restaurações e adequação de capacidade de rodovias federais concedidas à iniciativa privada.

Como principais entraves podem ser destacados os embargos de várias obras pelo Tribunal de Contas da União – TCU, por indícios de irregularidades, inclusive em alguns projetos considerados estratégicos no PPA; a falta de estrutura e sistema de fiscalização dos contratos de obras; a ausência de uma programação de obras de forma a reduzir os impactos ambientais negativos, incluindo-se nesses impactos os efeitos dessas obras sobre a segurança da circulação de pessoas e bens; e a inexistência de um sistema confiável de coleta e análise das condições da malha viária.

O ministério dos transportes investiu, somente nas rodovias federais, o valor de 5,5 bilhões de dólares, no período 1995-2002, a preços atualizados para 2002⁸.

Os componentes contemplados com esses investimentos foram: i) adequação de capacidade, 34,96%; ii) construção e pavimentação, 28,01%; iii) restauração, 22,35%; iv) conservação preventiva, rotineira e emergencial, 9,48%; v) eliminação de pontos críticos, 2,40%; vi) recuperação emergencial, 2,27%; vii) serviço de manutenção terceirizada, 0,64%; e viii) obras de recuperação/preservação do meio ambiente, 0,01%.

Esses investimentos incluíram rodovias que faziam parte de programas estratégicos do PPA e outras rodovias que não compunham o rol do PPA, e apresentaram um aumento real de 65,6%, no período.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES desembolsou, entre 1996 e 2002, o total de 1,6 bilhões de dólares, para o setor rodoviário, o que representou cerca de 30% do desembolso total para o transporte, no respectivo período.

As rodovias pertencentes aos programas estratégicos do PPA receberam investimentos no valor total de 2,92 bilhões de dólares, ou seja, 52,7% do total de 5,54 bilhões de dólares aplicados em rodovias, pelo Ministério dos Transportes, dos quais o BID participou com 596 milhões de dólares, ou seja, 20,43%.

Dentre as rodovias integrantes dos programas estratégicos estavam:

A duplicação da “Rodovia do Mercosul”, com cerca de 8.000 km, que liga Belo Horizonte a Osório, no Rio Grande do Sul, composta pelas rodovias: Fernão Dias (BR-381- 473 km no estado de Minas Gerais e 90 km no estado de São Paulo); Régis Bittencourt (BR-116) entre São Paulo; e Curitiba- Florianópolis (BR-101/BR-376).

A pavimentação de 1.109 km da rodovia Transamazônica (BR-230/PA/TO), entre a divisa dos estados do Pará/Tocantins e passando por Marabá, Altamira até Itaituba.

A pavimentação de 108 km da Estrada do Pacífico (BR-317)/AC, dos 110 previstos entre Brasília e Assis Brasil, e 21 km no trecho entre Rio Branco/Acre e Divisa AC/AM.

A pavimentação de 65 km dos 453 previstos da Rodovia BR-156, entre Macapá e Oiapoque, em direção à capital da Guiana Francesa (Caiena).

A duplicação, restauração e modernização de 126 km da Rodovia Brasília-Goiânia (BR-060);

A duplicação de 101 km dos 188 previstos da BR-153, entre Aparecida de Goiânia/GO e Itumbiara/GO.

⁸ Todos os valores em Reais ou em Dólares foram atualizados para 2002, com base no IGP-DI médio anual (Brasil).

A duplicação de 66,6 km e restauração de 44,4 km da BR-230 (Transamazônica), entre João Pessoa, capital do estado da Paraíba e Campina Grande/PB, isto é 111km dos 118,4 previstos.

A construção do Contorno Leste de Curitiba, em uma extensão de 45 km, interligando a BR-116 à BR-376.

A pavimentação de 519 km dos 667 previstos para a BR-282/SC, que liga Florianópolis à Argentina.

A construção de 32 km dos 161 km previstos para o Rodoanel Mário Covas, na Região Metropolitana de São Paulo.

Apesar do esforço de investimento em rodovias, representado pelo valor total de US\$5,5 bilhões de dólares no período, o Ministério dos Transportes registrava, em 2002, um quadro ainda desfavorável nos cerca de 56 mil km da malha rodoviária federal pavimentada: 40%, em péssimo estado; 30%, em estado regular e 30%, em bom estado. Não foi possível obter informações sobre a metodologia usada pelo Ministério para obter essas informações.

Foram encontrados outros dados relativos à situação das rodovias federais, fornecidos pela Confederação Nacional de Transportes –CNT, com base na Pesquisa Rodoviária CNT 2002⁹, aplicada anualmente pela Confederação Nacional de Transportes, já na sua sétima edição. Foi feito um levantamento de campo das condições de conservação de 47.103 Km de rodovias pavimentadas, estaduais e federais, e se concluiu que 59,1% dessa rede apresentavam algum tipo de comprometimento, sendo, portanto, classificada como DEFICIENTE, RUIM ou PÉSSIMA. E que, em 40,9% da extensão pesquisada, as rodovias encontram-se em condições positivas (BOA ou ÓTIMA) de preservação; apenas 5,1%, ou seja, 2.379 Km obtiveram avaliação ÓTIMA.

A principal característica dessa pesquisa da CNT é que ela avalia as condições das estradas brasileiras sob a ótica do usuário – profissionais do volante e motoristas comuns. A outra característica importante é que ela desagrega essa condição geral do ponto de vista da engenharia da via, do estado de conservação do pavimento e da sinalização.

Essa duplicidade de coleta de informações, causada pelo descrédito nas informações oficiais pelas empresas privadas representadas pela CNT, mostra a necessidade de revisão e aperfeiçoamento do sistema de coleta e análise das condições da malha viária nacional.

3.2. Rodovias estaduais

Na infra-estrutura rodoviária estadual, o maior avanço pode-se imputar aos contratos firmados entre os governos dos estados e organismos multilaterais de financiamento, para ampliação e restauração da rede de rodovias estaduais, contratos esses que exigiram o planejamento, a definição de objetivos e metas físicas e técnicas.

⁹ Confederação Nacional do Transporte – CNT. Pesquisa Rodoviária 2002. Relatório Gerencial. Brasília: CNT, 2003.

Entretanto, a execução, o acompanhamento e a avaliação desses contratos deixaram a desejar, em virtude dos seguintes entraves: necessidades de constantes revisões de metas físicas, causadas pelo desequilíbrio entre os custos previstos e os custos realizados, que aumentam na relação direta com a lentidão dos processos de licitação, licenciamento ambiental e ajustes de equipes técnicas que em geral são trocadas a cada mudança de governo.

Apesar desses entraves, estados como Ceará, Rio Grande do Sul, São Paulo, e Santa Catarina conseguiram reduzir o percentual de rodovias na condição RUIM para menos de 20%¹⁰.

Os estados que apresentavam, em 2003, uma extensão maior de rodovias em boas condições são, pela ordem, Ceará, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Bahia. Já os estados de São Paulo, Pernambuco e Minas Gerais, estes apresentam percentuais das respectivas malhas de rodovias pavimentadas abaixo dos 50%.

O BID tem programas de adequação de capacidade e de restauração de rodovias com cinco, de sete estados contidos na Tabela 5, que são: Ceará, Rio Grande do Sul, São Paulo, Santa Catarina e Bahia.

3.3.Ferrovias

A infra-estrutura ferroviária brasileira passou por um processo de desestatização de grande porte. Entre 1996 e 1999, foram concedidos, à iniciativa privada, 28.840 quilômetros da malha, ou seja, 97% da rede, composta por 29.706 quilômetros de via.

Dos cerca de 26 mil quilômetros da malha que pertencia à empresa estatal Rede Ferroviária Federal S.A – RFFSA, 87% foram concedidos a 07 empresas privadas, detentoras de uma frota de 47.067 mil vagões e 1.466 locomotivas.

O restante da malha, 10%, ficou sob controle de outras 08 empresas privadas de menor porte, também sob regime de concessão; o governo federal ficou responsável por apenas 3%, relativo aos trechos administrados pela VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., nos estados do Maranhão, Tocantins e Goiás.

Esse resultado é destacado pelo setor público federal como uma grande conquista da infra-estrutura de transporte, na medida em que desobrigou a União de manter um sistema arcaico, caro e ineficiente.

Entretanto, bem ou mal, funcionava um sistema de administrações regionais que se comunicavam entre si. O modelo de privatização adotado subestimou a importância dessa comunicação entre as distintas redes, deixando o governo federal despreparado para fazer reduzir os conflitos tecnológicos e operacionais.

¹⁰ Fonte: Departamentos de Estradas de Rodagem – DERs dos respectivos estados.

Outros entraves de infra-estrutura registrados no transporte ferroviário dizem respeito à necessidade de investimentos para: i) a segregação entre os serviços de carga e passageiro; ii) a redução dos conflitos gerados pelas passagens em nível e também pelas invasões da faixa de domínio das ferrovias (especialmente nos acessos aos portos), nas áreas urbanas; e iii) a implantação e/ou ampliação de terminais intermodais.

As 07 empresas concessionárias da malha ferroviária da extinta empresa estatal (RFFSA) investiram, juntas, desde o início da concessão (entre 1996 e 1999) até o ano de 2002, cerca de 1,8 bilhão de reais, ou 614,81 milhões de dólares, a preços de dezembro de 2002. Mais da metade (56,4%) ficou por conta da MRS Logística S.A e da FCA - Ferrovia Centro Atlântica S.A. Cerca de 80 % desses investimentos, conforme dados da Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários, destinaram-se aos serviços de transporte para exportação, pois 78% do volume de cargas ferroviárias são exportação ou importação, predominando o minério de ferro e carvão, com 61%.

O Programa de Revitalização das Ferrovias, lançado pelo governo Lula, em maio de 2003 esperava que essas empresas viessem fazer investimentos da ordem de 1,3 bilhão de reais, nos anos 2003 e 2004. Entretanto, o conjunto das concessionárias privadas, representado pela Associação Nacional de Transportadores Ferroviários – ANTF, espera que o governo federal assuma os investimentos em expansão das linhas e contornos ferroviários, de grandes centros urbanos.

Paralelamente à implantação do programa de desestatização do sub-setor ferroviário, o governo federal retomou as obras da Ferrovia Norte-Sul, que esteve paralisada por seis anos, quando foi incluída no PPA 1996-1999 e, na sequência, no PPA 2000-2003. Com isso, concluiu e viabilizou a operação do seu primeiro trecho, localizado no estado do Maranhão, composto de 225 km de ferrovia que ligam as cidades de Estreito a Açailândia e fazem conexão com a Estrada de Ferro Carajás e o Porto de Itaqui. A construção do trecho maranhense dessa ferrovia esteve a cargo da VALEC.

O projeto da ferrovia Norte-Sul é mais um mega projeto de obras de infra-estrutura de transporte, à semelhança da Rodovia Transamazônica ou da Transposição do Rio São Francisco. Está prevista uma extensão total de 2.066 km, que deverá atravessar o cerrado brasileiro e aproximar as regiões Norte e Nordeste das regiões Sul e Sudeste. O segundo trecho, de 170 km, que liga as cidades de Darcinópolis a Araguaiana, ainda não havia sido iniciado até dezembro de 2002. Porém, foi concluída a ponte ferroviária, de 1.300 m sobre o rio Tocantins.

Paralelamente à obra da Ferrovia Norte-Sul, o governo federal iniciou a construção da Ferronorte, no Mato Grosso do Sul, concluindo, no período em análise, a primeira etapa, com 410 km, que liga Aparecida do Taboado (Mato Grosso do Sul, na divisa com o estado de São Paulo) aos terminais de Chapadão do Sul (MS) e de Alto Taquari (Mato Grosso). Esse trecho, interligado aos 900 km da ferrovia Bandeirantes – FERROBAN, por meio da ponte ferroviária com 2.600 metros de extensão sobre o rio Paraná, alcança o Porto de

Santos. A segunda fase do projeto, iniciada em 1999, prevê a expansão da ferrovia em mais 290 km. Ainda no trajeto da FERRONORTE foi concluída, no primeiro semestre de 1998, a Ponte Rodoferroviária sobre o rio Paraná, em parceria entre os governos federal e do estado de São Paulo, a qual permitiu reduzir em 200km o percurso que era feito anteriormente. O trecho rodoviário permite o fluxo de veículos entre Santa Fé do Sul (SP) e Aparecida de Taboado (MS).

Em 1995 o investimento total do Ministério dos Transportes, em ferrovias de longa distância, registrou o valor de 15,0 milhões de dólares¹¹, tendo alcançado os 23,8 milhões de dólares em 2002, totalizando no período, 1995-2002, investimentos de 318,7 milhões de dólares, a preços constantes de 2002, distribuídos da seguinte forma: i) construção de contornos e pontes, 54,92%; ii) construção de trechos ferroviários, 37,65%; iii) recuperação de via e material rodante, 5,07%; iv) ampliação e melhoria do sistema de transporte ferroviário, 2,08%; v) manutenção e operação de trechos rodoviários, 0,28 %; e vi) construção de terminal, 0,0%.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES desembolsou, entre 1996 e 2002, o total de 517,2 milhões de dólares, para o setor ferroviário, o que representa cerca de 10% do desembolso total para o transporte.

Além dos investimentos governamentais, as concessionárias privadas investiram, desde 1997, um ano após as concessões, cerca de 1,36 bilhão de dólares¹², em valores constantes de dezembro de 2002.

Somados os investimentos públicos e privados, as ferrovias brasileiras foram beneficiadas com, aproximadamente, 2,2 bilhões de dólares, no período 1995-2002.

3.4. Hidrovias

O elevado custo das obras para ampliar a extensão navegável dos rios brasileiros é o grande entrave da infra-estrutura hidroviária. Isto fez reduzir as expectativas do governo brasileiro de fortalecer essa modalidade viária.

A infra-estrutura hidroviária brasileira, como modalidade de transporte, é bastante limitada, comparando-se com a extensão e o volume das bacias hidrográficas do país; freqüentemente os trechos navegáveis são interrompidos o que inviabiliza a utilização eficiente dessa modalidade viária. Essa interrupção é causada, muitas vezes, por erosões das margens e grande variação de níveis com os regimes de chuva das regiões por onde passam. Como ilustração, podemos citar o rio Araguaia que chega a ter lugares onde se pode atravessá-lo a pé no período das secas, que dura seis meses do ano, nessa região.¹³ Esse é um tema recorrente, assim como o é também a discussão sobre os custos de obras de expansão e manutenção dessas vias.

¹¹ Valores atualizados com base no IGP-DI médio anual, para 2002.

¹² ANTF. Palestra Diretor Executivo. Seminário Brasil no Trilhos. Brasília, 29/04/2004 Transp.11

¹³ Sant'Anna, J. A. Rede Básica de Transportes da Amazônia. IPEA: Brasília/DF, 1998.

A despeito desses custos, o governo federal deu prosseguimento, no período 1996-2002, à tentativa de ampliar a extensão navegável dos rios que compõem corredores de transporte.

Foram feitas obras de dragagem e sinalização na Hidrovia do Rio Madeira para manter o rio navegável durante o ano todo, entre Porto Velho/RO e o porto de Itacoatiara/AM, no rio Amazonas, uma extensão de 1.056 km; foram concluídas as obras de escavação em terra da câmara e do canal de navegação da eclusa de Lajeado, no rio Tocantins, representando 13% da meta fixada; e foram executados 32% (valor ponderado) das metas físicas das 02 eclusas de Tucuruí, que incluem um canal de navegação de 5,5 km de extensão, no rio Tocantins; e concluiu-se, em 1998, a eclusa de Jupia, na hidrovia Tietê-Paraná.

Dos 8.500 km de hidrovias interiores no Brasil¹⁴, destacam-se 6.160 km (72,5%), formados pelas seguintes hidrovias:

Hidrovia do Madeira - (Corredor Oeste-Norte): extensão navegável de 1.056 km.

Hidrovia do São Francisco (Corredor São Francisco): totalmente navegável em 1.372 km, entre Pirapora(MG) e Juazeiro(BA)/Petrolina(PE), para a profundidade de projeto de 1,5 m.

Hidrovia Tietê-Paraná (Corredores Trans-metropolitano, do Mercosul e do Sudoeste): navegável numa extensão de 1.100 km, entre Conchas no rio Tietê(SP) e São Simão(GO), no rio Paranaíba, até Itaipu, atingindo 2.400 km de via navegável.

Hidrovia do Paraguai (Corredor do Sudoeste): no território brasileiro, a hidrovia percorre 1.278 km. A hidrovia apresenta, em período de águas baixas, restrições para calado superior a 2m, permitindo, apenas, formação de comboios de 3.000 toneladas. A partir de Corumbá, a hidrovia permite calado de até 3,5 m e formação de comboios de 10.000 toneladas.

Hidrovia do Guamá-Capim (Corredor Araguaia-Tocantins): extensão navegável de 554 km, que beneficia três municípios.

No período 1995-2002 o Ministério dos Transportes investiu 164,5 milhões de dólares¹⁵, na infra-estrutura hidroviária distribuídos em: i) construção de eclusas, 67,25%; ii) implantação de hidrovias, 20,04%; iii) melhorias da navegação hidroviária, 9,25%; iv) melhorias e recuperação da infra-estrutura hidroviária, 2,18%; v) manutenção e operação de estaleiros, 0,7%; e vi) manutenção e operação de linhas de navegação, 0,59%.

Já o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES desembolsou 540 milhões de dólares, no período 1996 a 2002, para o transporte aquaviário, representando

¹⁴ ANTAQ-Agência Nacional de Transporte Aquaviário. Internet. Brasília: Março/2003 e Ministério dos Transportes. Relatório 9 anos. Dezembro 2002.

¹⁵ Valor atualizado, a preços de 2002, com base no IGP-DI médio anual.

cerca de 10% do total desembolsado nesse período para o transporte, inclusive transporte urbano.

Somando-se os recursos do Ministério dos Transportes e BNDES, o transporte hidroviário brasileiro foi beneficiado com 700,8 milhões de dólares, no período 1996-2002.

3.5. Portos e terminais

O avanço mais significativo na infra-estrutura de portos e terminais brasileiros, no período 1996-2002, deve-se à maior participação da iniciativa privada nos investimentos em 62 dos 87 terminais privativos autorizados pela ANTAQ, estimulados pela Lei 8630/93, que permitiu a movimentação de cargas de terceiros nas suas instalações.

No período 1993-2001, foi aplicado o valor total de 1,121 bilhão de reais, a preços correntes, distribuindo-se esses investimentos da seguinte forma, nas cinco regiões do país: Norte – 10,48%; Nordeste – 17,43%; Centro-Oeste - 0,63%; Sudeste – 67,49%; e Sul – 3,98%¹⁶.

Os maiores beneficiados com esses investimentos feitos por região foram os terminais localizados em:

- Norte: Manaus, com 54,5% e Barbacena/PA, com 18,2%;
- Nordeste: São Luís/MA, com 88,6%;
- Centro-Oeste: Ladario/MS, com 63,8% e Corumbá/MS, com 35,7%.
- Sudeste: Guarujá/SP, com 39,9%; Cubatão/SP, com 22,9% e Mangaratiba/RJ, com 13,5%.
- Sul: Paranaguá/PR, com 51,6% e Rio Grande/RS, com 22,4%.

O Ministério dos Transportes investiu na infra-estrutura portuária, no período 1995-2002, aproximadamente 834,7 milhões de dólares¹⁷, assim distribuídos: i) ampliação, melhoria e recuperação da infra-estrutura portuária, 49,83%; ii) execução de obras de infra-estrutura, 28,44%; iii) recuperação, ampliação e melhoria de piers, cais e molhes, 14,34%; iv) dragagem, 3,64%; v) construção/implantação de piers, cais e molhes, 3,18%; vi) aquisição de equipamentos portuários, 0,66%.

Esses recursos foram voltados, principalmente, para 06 (seis) dos 39 (trinta e nove) portos públicos brasileiros, tendo contemplado: i) a modernização do Porto de Sepetiba, para permitir a recepção e o embarque de 400 mil contêineres, por ano, um quarto do total movimentado no Brasil; ii) a implantação d complexo industrial do Porto de Pecém; iii) obras de complementação e melhoramentos do Porto de Suape; iv) a ampliação dos molhes em 500m (leste) e 900m (oeste) e a dragagem do canal de acesso em até cerca de 8 m de profundidade, do Porto do Rio Grande; v) obras de recuperação do Porto de Cabedelo; e vi) a implantação de um Porto Graneleiro, em Porto Velho.

¹⁶ Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ. Página Internet, 2003.

¹⁷ Valor atualizado a preços de 2002, com base no IGP-DI médio anual.

A escolha do governo brasileiro, de dar prioridade à reforma institucional portuária, no período em análise, pode ser destacada como a grande conquista desse sub-setor, pois ela viria permitir e estimular um aproveitamento mais eficiente da infra-estrutura portuária instalada.

Os entraves na infra-estrutura portuária limitam-se às necessidades de manutenção e dragagem. Por exemplo, o Porto de Antonina/Paranaguá, em 2004, reduziu o calado máximo admissível em 01 (um) metro, por falta de dragagem.

3.6. Aeroportos

A grande conquista da infra-estrutura aeroportuária, no período 1996 a 2002, foi a implantação do programa de ampliação e modernização, pela Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária – Infraero, de 10 aeroportos brasileiros, localizados nas capitais dos estados do Acre (Rio Branco), Pará (Belém), Rio Grande do Norte (Natal), Pernambuco (Recife), Sergipe (Aracaju), Bahia (Salvador), Rio de Janeiro (Rio de Janeiro¹⁸), Distrito Federal (Brasília) e (Rio Grande do Sul) Porto Alegre.

Não se registraram entraves significativos para o desenvolvimento dos aeroportos brasileiros nesse período, tendo em vista:

- a existência de recursos próprios, cuja principal fonte são as tarifas aeroportuárias (embarque de passageiro, pouso e permanência de aeronaves, armazenagem e capatazia de carga aérea, uso das comunicações e auxílios à navegação aérea); e
- a qualidade e eficiência da gestão promovida pela Infraero.

No total, a infra-estrutura aeroportuária brasileira foi beneficiada, no período em foco, com cerca de 1,3 bilhão de dólares, sendo 84% com recursos da Infraero -, e 16% com recursos decorrentes de convênios com a União, Estados e Municípios.

Os recursos foram aplicados na reforma, ampliação e modernização dos aeroportos sob administração da Infraero, destacando-se a construção, reforma e ampliação de pátio, pista e terminal de passageiros, construção, ampliação e atualização dos terminais de carga, equipamentos de informática, navegação aérea, proteção ao voo, dentre outros componentes, principalmente em 18 capitais de estados.

A Infraero, empresa pública, vinculada ao Ministério da Defesa, é responsável pela administração de 67 aeroportos e de 83 Estações de Apoio à Navegação Aérea no país, que executam serviços de telecomunicações, controle de tráfego aéreo, meteorologia e proteção ao voo no espaço aéreo brasileiro. Dos aeroportos administrados pela Infraero, 35 estavam superavitários, em 2002, sendo Guarulhos (em São Paulo) o mais rentável.

¹⁸ - Aeroportos Tom Jobim e Santos Dumont.

A Infraero vem adotando o modelo de “gestão empreendedora”, criado pelo Programa Avança Brasil (PPA 2000-2003) para empresas públicas, um estilo orientado para resultados, aumento do nível de satisfação dos clientes, racionalização do gasto público e alcance das metas governamentais.

Os aeroportos administrados pela Infraero concentravam, em 2002, 97% do movimento do transporte aéreo regular no Brasil, representando, em 2002, 2,0 milhões de pousos e decolagens de aeronaves nacionais e estrangeiras, transportando aproximadamente 75 milhões de passageiros e 1,2 milhão de toneladas de carga, que gerou um faturamento de 1,68 bilhão de reais.

A Tabela 6 mostra em detalhes, ano a ano, os volume de investimentos na infra-estrutura aeroportuária, realizado nesse período.

3.7. Transporte público urbano

As conquistas da infra-estrutura do transporte público urbano, nesse período foram pouco expressivas, diante da demanda acumulada de quase dez anos de omissão do governo federal, no período compreendido entre 1988 e 1995, que interpretou o Artigo 30 da Constituição Federal como a desobrigação da União para com o transporte urbano.

A destinação de recursos orçamentários da União, para o transporte urbano, nesse período, restringiu-se a assegurar as contrapartidas de empréstimos externos, para investimentos nos trens urbanos e metrô, com vistas à descentralização dos sistemas de trens urbanos e privatização das linhas de metrô.

Inexistia, assim como ainda inexiste, fonte permanente e estável de recursos públicos para investimentos na infra-estrutura do transporte público urbano.

Mesmo assim, alguns estados e municípios decidiram investir, nesse período, com recursos do IPVA e outras fontes tributárias, permitindo a modernização e ampliação de corredores de ônibus e linhas de trem urbano e metrô, na Região Metropolitana de São Paulo, e a ampliação e melhorias de corredores de ônibus em Porto Alegre, Florianópolis, Curitiba, Belo Horizonte e Manaus.

Porém, em virtude das dificuldades em consolidar as informações de todos os municípios acima de 300 mil habitantes, decidiu-se por restringir a pesquisa aos recursos aplicados pelo setor público federal.

No período 1995-2002, os recursos aplicados no transporte público urbano, pelo Ministério dos Transportes, restringiram-se aos trens urbanos e metrô e somaram cerca 1,2 bilhão de dólares¹⁹, com recursos do Orçamento Geral da União – OGU. Isto foi somente possível, graças à inclusão do Programa “Transporte Ferroviário Urbano” como programa estratégico dos Planos Plurianuais do período, tendo em vista que se tratava de contrapartidas de

¹⁹ Ministério dos Transportes. Valor atualizado a preços de 2002, com base no IGP-DI, média anual.

empréstimos externos. Esses recursos estiveram distribuídos nos seguintes componentes: i) recuperação e melhoria de sistemas de trens urbanos, 33,09%; ii) implantação/ampliação de linhas de trens urbanos, 32,82%; iii) implantação/ampliação de linhas de metrô, 31,45%; iv) manutenção/operação de sistemas de trens urbanos, 2,45%; e v) recuperação emergencial de sistema de trens urbanos, 0,19%.

O transporte rodoviário urbano, apesar de participar com 90% das viagens diárias feitas por transporte coletivo, não foi beneficiado com recursos do OGU para investimentos. O programa “Transporte Rodoviário Urbano”, integrante do PPA, com recursos extra-orçamentários, previa recursos próprios da Caixa Econômica Federal – CAIXA, para empréstimos às concessionárias do transporte coletivo por ônibus. Entretanto, a crise institucional do setor, com a ausência de regras claras para as concessões do transporte urbano, o que impedia a existência de garantias para o empréstimo previsto, impediu a execução desse programa, o que gerou a necessidade da sua reformulação.

A reformulação do programa “Transporte Rodoviário Urbano” foi promovida pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República -SEDU/PR, à qual o programa estava vinculado. Entretanto, ela restringiu-se à aplicação do valor de 539 mil dólares, no período 2000-2002, em atividades de formulação de uma Política Nacional para o Transporte Urbano. Com a extinção da SEDU/PR, em janeiro de 2003, as suas atribuições e aquelas que estavam no Ministério dos Transportes foram assumidas pelo novo Ministério das Cidades.

O BNDES também financiou, no período 1996-2002, aproximadamente 2,53 bilhões de dólares²⁰ para o transporte urbano. As cidades que mais investiram com recursos do BNDES foram Curitiba, Florianópolis, Manaus, Porto Alegre, e São Paulo.

Do total desembolsado pelo BNDES, nesse período, 55% foi destinado à modalidade rodoviária e 43% à modalidade metro-ferroviária.

A potencialidade de financiamento do BNDES é muito mais elevada do que aquela que foi efetivamente aplicada. Entretanto, os investimentos esbarraram na falta de capacidade de endividamento dos estados e municípios e no longo trâmite interno e externo ao BNDES da documentação exigida devido para viabilizar o empréstimo, na falta de conhecimento dos interessados sobre o fluxo processual exigido e em deficiências gerenciais para montagem e acompanhamento de proposta de financiamento àquele órgão.

A crescente demanda por ampliação e melhorias da infra-estrutura do transporte público urbano, para reduzir os desperdícios decorrentes dos congestionamentos, entretanto, superou em muito os recursos aplicados.

Conforme pesquisa feita nas capitais e cidades brasileiras com população superior a 300.000 habitantes, no ano de 2002,²¹ (são 72 cidades no total, das quais 59 atenderam à

²⁰ Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Valor atualizado a preços de 2002, com base no IGP-DI, média anual.

pesquisa), cerca de 47% não implantaram qualquer tipo de medida de prioridade para o transporte por ônibus no sistema viário. Com base nos dados obtidos nessa pesquisa, estima-se que no Brasil há apenas cerca de 400 km de vias com tratamento prioritário para o transporte por ônibus urbano. Ver Tabela 7.

Considerando a extensão total das redes de ônibus nas cidades brasileiras, a quantidade de vias, com tratamento de prioridade, é muito baixa. Levantamento mais aprofundado, feito em 5 capitais que, reconhecidamente, estão entre as cidades que mais investem nesse tipo de projeto, mostra que a taxa de cobertura dos trechos com priorização em relação ao total da rede utilizada pelo transporte coletivo é inferior a 4,5%. Apenas Curitiba apresenta uma taxa de cobertura de cerca de 6%. Apesar dessa restrição da infra-estrutura, o transporte urbano por ônibus era responsável, em 2001, por 13,5 bilhões de passageiros por ano.

Por outro lado, o modo metrô e trem urbano, embora contasse com 639,5 km de vias, transportava, em 2001, cerca de 1,0 bilhão de passageiros por ano (Tabela 8).

Levantamento feito em 40 cidades brasileiras de grande e médio porte, entre janeiro e março de 2003²², consolidou as necessidades de investimentos na melhoria da infra-estrutura do transporte público coletivo urbano, para os próximos dez anos, conforme pode ser visto na Tabela 9.

Esses valores correspondem a 55% das cidades pesquisadas e incluem as intenções de investimento para Belo Horizonte, Campo Grande, Curitiba, Fortaleza, João Pessoa, Montes Claros, Palmas, Porto Alegre, Recife, São Paulo e Salvador, segundo a modalidade e o tipo de obra.

De um total de cerca de cerca de 9 bilhões de dólares, a preços de março de 2003, 85,5% foi programado para implantação e/ou melhorias de metrôs e trens urbanos; 8,0% para implantação e melhorias de sistemas de ônibus; e apenas 0,2% para facilidades da circulação de pedestres e ciclistas, como pode ser visto na Tabela 10.

O volume de recursos programados para investir em infra-estrutura metro-ferroviária é muitas vezes maior do que o previsto para sistema sobre pneus, pedestres e ciclistas. Isto se dá principalmente pelo fato de que os custos de implantação dos sistemas sobre trilhos são muito mais elevados do que dos sistemas modernos de ônibus.

A parcela que envolve 91% das intenções de investimentos contempla apenas as cidades de São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte, Salvador, Recife e Curitiba, que pretendem investir em trens urbanos ou metrôs. Essas cinco cidades concentram uma população urbana de cerca de 19 milhões de habitantes, ou seja, 21,8% da população total das 214 cidades com mais de 100 mil habitantes.

²¹ Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República – SEDU/PR & Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos – NTU. Prioridade para o Transporte Coletivo Urbano. Relatório Técnico. Brasília: NTU, agosto, 2002. 67 p.

²² Pesquisa feita diretamente pela consultora Lêda Lima.

Esse entrave na infra-estrutura do transporte público coletivo urbano é agravado pela insatisfatória destinação de recursos para a modernização das concessões (estudos e projetos de implantação), a capacitação gerencial (cursos e equipamentos para planejamento e fiscalização) e a formulação de planos diretores de transporte e circulação. As dificuldades que se teve para obter as informações sobre demanda por investimentos (disponibilidade e inconsistência de custos unitários), junto a 40 cidades²³, demonstram a inexistência de planos e a necessidade de capacitação para tal.

3.8. Travessias urbanas sobre rodovias federais

Sobre as condições de infra-estrutura das travessias urbanas, não foi possível obter informações. A Associação Brasileira das Concessionárias Rodoviárias informa, no seu Relatório 2002, que construiu e reformou 240 passarelas, no período 1999-2002. Porém, não dispõe de informações sobre as condições dessas passarelas, o que indica a necessidade de uma pesquisa que não somente colete informações sobre aspectos físicos de engenharia viária como sobre o número e os tipos de acidentes de trânsito que ocorrem nesses pontos.

Um estudo realizado no ano de 2000²⁴ registrou a ocorrência de 1.857 acidentes fatais, do tipo atropelamento com pedestres e ciclistas, nas rodovias brasileiras, indicando claramente a situação precária das condições das travessias urbanas, pois são nesses pontos críticos onde circulam as pessoas.

Técnicos especialistas apontam como sendo as duas principais dificuldades relativas às travessias urbanas: i) as empresas de engenharia, em geral, são despreparadas para fazer os projetos geométricos, de sinalização e de segurança de trânsito nos trechos urbanos das rodovias; e ii) há uma tendência em deixar o financiamento das obras e projetos de sinalização e/ou segurança de trânsito para os municípios, quando os mesmos não dispõem de recursos financeiros e técnicos para tal fim.

3.9. Considerações gerais sobre os avanços e as perspectivas para a infra-estrutura de transporte no Brasil

Os investimentos na infra-estrutura de transportes brasileira atingiram o valor aproximado de 19 bilhões de dólares, no período 1995-2002, considerando-se, neste valor, apenas as participações do governo federal, por meio do Orçamento Geral da União, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, da Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária – INFRAERO e das concessionárias das ferrovias e rodovias.

Outros investimentos foram feitos pelos estados e municípios, nas estradas estaduais e no transporte coletivo urbano (metrô, trem e ônibus) com recursos próprios.

²³ Essas 40 cidades incluíram todas as 27 capitais e outras cidades classificadas pelo IPEA como centros urbanos de influência regional e sub-regional.

²⁴ Programa PARE/MT & CEFTRU/UnB. Acidentes de Trânsito nas Rodovias Federais: análise e recomendações. Brasília: CEFTRU/UnB, 2002.

Os resultados mais significativos registraram-se no transporte aéreo, mais pela eficiência e eficácia na administração dos recursos, do que pelo volume de recursos aplicados (cerca de 1,5 bilhão de dólares, entre 1995 e 2002). Este foi o principal entrave para a ampliação e manutenção da infra-estrutura de transporte. Com o volume de recursos aplicados, os resultados poderiam ter sido mais significativos se houvesse estrutura e capacitação gerencial para acompanhamento, fiscalização e avaliação do uso dos recursos.

4. Os programas de concessões e descentralização das rodovias e ferrovias

O programa de concessões das rodovias brasileiras compreende, neste trabalho, tanto as concessões de 11 mil quilômetros de rodovias federais e estaduais como a transferência, para a responsabilidade dos estados da federação, de 18 mil quilômetros (13 mil pavimentados e cerca de 05 mil em leito natural).

O resultado geral foi a concessão de 42,6% do previsto, isto é, de 4.688 km de rodovias, e a assinatura, por 15 estados da federação, de Termos de Transferências de 14.506,2 km de rodovias federais para sua responsabilidade.

Porém, o processo de transferência de parte da malha rodoviária federal para a jurisdição dos governos estaduais está paralisado, por razões que serão detalhadas a seguir.

4.1. O programa de concessões das rodovias

O Programa de Concessão de Rodovias Federais previa a delegação de cerca de 11 mil quilômetros de rodovias, desdobrado em concessões promovidas pelo Ministério dos Transportes, pelos governos estaduais, mediante delegações com base na Lei nº 9.277/96, e pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

Foram concedidos 4.688 km, ou seja, 42,6% do previsto, (1.680 km administrados pela União e 3.008 km administrados por governos de Estados).

Apesar dos avanços registrados no programa de concessões das rodovias, o governo federal pareceu ter desacelerado o processo, supostamente por haver superestimado a meta física para esse programa. Os principais motivos são os constantes questionamentos do Tribunal de Contas da União – TCU, sobre a viabilidade econômico-financeira das concessões e outros aspectos de ordem legal. Outro motivo dessa desaceleração parece ter sido: i) os valores dos pedágios, que estão elevados, o que está levando à fuga dos motoristas para outras vias alternativas, em piores condições físicas, de sinalização e apoio logístico, principalmente por parte dos transportadores de carga, o que desencoraja a iniciativa privada de entrar no processo; e ii) a insegurança do ambiente contratual, não somente pelas falhas e lacunas de instrumentos legais, como pela prática do descumprimento, pelo poder público, dos contratos. Essas restrições levam a inferir que as concessões atingirão, no máximo, 10% da malha rodovia federal.

Além das rodovias federais, alguns estados concederam à iniciativa privada a operação e manutenção de cerca de 05 mil km de rodovias estaduais. A Tabela 11 apresenta todas as rodovias federais e estaduais concedidas, identificadas por estado da Federação.

Ao todo são 39 concessionárias de rodovias, 36 delas operando nos estados da Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul. Essas 39 concessionárias operam 6,4% da malha rodoviária nacional pavimentada, o equivalente a cerca de 9,7 mil quilômetros.

Seis das 39 concessionárias de rodovias federais se reportam ao governo federal:

- NOVADUTRA – BR–116/RJ/SP (Rio de Janeiro – São Paulo);
- Ponte S.A. – BR–101/RJ – Ponte Presidente Costa e Silva;
- Concer – BR–040/MG/RJ (Juiz de Fora – Petrópolis – Rio de Janeiro);
- CRT-BR 116/RJ–Trecho Além Paraíba – Teresópolis–Entroncamento c/ a BR–040/RJ;
- Concepa – BR–290/RS – Trecho Osório – Porto Alegre;
- ECOSUL - BR–116, BR–392 e BR–293 - Pólo Rodoviário de Pelotas.

Juntas, essas concessionárias investiram, no período 1999 a 2002, um total de US\$2,545 bilhões, cuja distribuição pode ser constatada na Tabela 12.

Esses investimentos contemplaram melhorias no sistema viário e na segurança viária, conforme detalhamento a seguir.

a) melhorias no sistema viário

- infra-estrutura de pista nova: 1.099 km
- pavimentação de pista nova: 940 km
- recapeamento de pista existente: 7.003 km
- operação tapa-buraco: 44.746 km
- implantação de acostamento novo: 1.569 km
- ampliação/reforma de acostamento existente: 5.762 km
- construção de terceira faixa: 238 km
- muros de arrimo construídos: 76.168 m3
- pontos e viadutos novos: 393.937 m2
- túneis novos: 93.533 m2
- pontes e viadutos reformados: 355.118 m2
- sistemas de drenagem novos: 2.341.588 metros lineares
- sistemas de drenagem reformados: 1.078.437 metros lineares

b) melhorias na segurança viária

- sinalização horizontal: 19.297 km de pista
- sinalização vertical:

- pórticos instalados: 1.049 unidades
- placas novas instaladas: 131.548 unidades
- Proteção:
 - guard-rails instalados: 1.312.228 metros lineares
 - barreiras de concreto: 353.213 metros lineares
 - passarelas novas e reformadas: 240 unidades

4.2. O programa de descentralização das rodovias federais para os estados da federação

Quanto ao Programa de Descentralização das Rodovias, que foi iniciado com a assinatura de contratos de empréstimos com o Banco Mundial - BIRD e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, em 1997 e 1998, respectivamente.

Entre os componentes desses contratos de empréstimos, estavam incluídos: a restauração de 14 mil quilômetros de rodovias federais; a concessão, ao setor privado, de 10 mil quilômetros; e a transferência, para a responsabilidade dos estados da federação, de 18 mil quilômetros (13 mil pavimentados e cerca de 5 mil em leito natural).

Como suporte legal desse programa, foi feita uma proposta de revisão do Sistema Nacional de Viação – SNV, incorporada no Projeto de Lei nº 1.176/95 que, à época da conclusão desse livro, ainda estava em tramitação no Congresso Nacional.

Tendo em vista a situação de transição legal da jurisdição da malha rodoviária federal, o governo federal optou por assinar Convênios de Delegação de Administração com alguns estados da federação. Assim, foram transferidos para a administração dos estados signatários dos convênios, por um período de 15 anos, trechos de rodovias federais. Foram firmados também Convênios de Delegação de Obras, pelos quais o extinto DNER (Departamento Nacional de Estradas de Rodagem) delegava aos estados a responsabilidade pela execução das obras que se fizessem necessárias para a restauração das rodovias. Tão logo as obras fossem concluídas, o governo federal transferiria ao domínio dos estados, os respectivos trechos²⁵.

O governo Fernando Henrique decidiu acelerar o processo de transferência de domínio da malha rodoviária federal para os estados, com a edição da Medida Provisória 82, de 07/12/2002²⁶. Essa MP foi transformada no Projeto de Lei de Conversão nº 03/2003, que dispõe sobre a transferência de cerca de 14 mil km da malha rodoviária federal, da União para os Estados e o Distrito Federal, o qual teve a sua última versão aprovada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado (27/03/2003 e 16/04/2003, respectivamente). Essa versão estabelecia um percentual mínimo de transferência de 25% ao ano do total das rodovias que irão para a jurisdição dos estados; um prazo para a transferência (janeiro de 2006) e um valor de repasse, para os estados e municípios, de R\$130 mil reais, por quilômetro de

²⁵ Ministério dos Transportes. Nota Técnica nº 012/04 CGCR/DFNIT/SPAT/MT.

²⁶ O Ministério dos Transportes já repassou, para os quatorze Estados que estão incluídos nesse programa de descentralização, por força da MP 82/2002, recursos no valor de cerca de 1,8 bilhão, mediante abertura de créditos orçamentários extraordinários, no ano de 2002. Fonte: Relatório de Atividades do Ministério dos Transportes, 2002.

rodovia federal, sendo que esse recurso não seria considerado no cálculo da receita líquida dos estados, para efeito de recebimento das dívidas, pela União.

Encaminhado à sanção presidencial, em 23 de abril de 2003, o PLC 03/2003 sofreu Veto Total do Poder Executivo, cuja justificativa pode ser encontrada na Mensagem Nº 198, de 19 de Maio de 2003: “nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição Federal, decidi vetar integralmente, por contrariar o interesse público, o Projeto de Lei de Conversão no 3, de 2003 (MP no 82/02)...”.

Os fatos alegados para o veto total foram as emendas aprovadas pelo Congresso: “*a mais preocupante*, diz a Mensagem Presidencial nº 198, de 19 de maio de 2003, , *é a determinação da exclusão dos valores transferidos aos Estados e Distrito Federal do cálculo da Receita Líquida Real – RLR*.”

Para o técnico consultado sobre este tema²⁷, “constitui fato inédito o Poder Executivo vetar um Projeto de Lei de Conversão, oriundo de uma Medida Provisória, do próprio Poder Executivo, ainda que enviada em outro Governo”.

Com esse veto surgiram dúvidas sobre a validade dos atos praticados durante a vigência da referida Medida Provisória e da prorrogação da mesma (por sessenta dias, a partir do dia 10 de abril de 2003).

Assim, com o fim de convalidar a Medida Provisória 82, de 07/12/2002, o Senado aprovou um Projeto de Decreto Legislativo, portanto não sujeito a vetos da Presidência da República, em 19 de agosto de 2003, tendo sido encaminhado para aprovação na Câmara dos Deputados.

Porém, dado que o *Congresso Nacional não editou qualquer documento legal disciplinando a matéria, os atos praticados durante a vigência da Medida Provisória foram, então, convalidados, cujo respaldo legal encontra-se no Artigo 62, parágrafos 11 e 12, da Constituição Federal, procedimento esse respaldado pela Consultoria Jurídica do Ministério dos Transportes*.²⁸

A Tabela 13 relaciona os Estados da Federação que firmaram os Termos de Transferência e a extensão da malha rodoviária federal a eles transferida.

4.3. O programa de concessões das ferrovias

O programa de concessões das ferrovias brasileiras se deu entre os anos de 1996 e 1997 e permitiu a arrecadação de 1,84 bilhão de reais²⁹ para o governo federal.

A inclusão da Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA no Programa Nacional de Desestatização, por meio do Decreto Presidencial 473/92, propiciou a transferência de suas

²⁷ Antonio Carlos Firmino, consultor do BID, ex-assessor da Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados.

²⁸ Ministério dos Transportes. Nota Técnica nº 12/04 CGCR/DFNIT/SFAT/MT.

²⁹ Em valor corrente da época das concessões (1996/97).

malhas para a iniciativa privada, pelo período de 30 anos, prorrogáveis por mais 30. Esse processo também resultou na liquidação da RFFSA, a partir de 07 de dezembro de 1999.

Dos cerca de 30 mil quilômetros de vias férreas pertencentes à extinta Rede Ferroviária Federal, estando a maior parte concentrada nas regiões Sul, Sudeste e Nordeste, atendendo parte do Centro-Oeste e Norte do país, foram concedidos, aproximadamente, 26 mil quilômetros para o transporte de carga, distribuídos por 07 empresas privadas. A Tabela 14 mostra detalhes sobre cada uma dessas concessionárias e suas respectivas malhas.

A Ferrovia Novoeste S.A. obteve a concessão da Malha Oeste, com área de atuação em São Paulo e Mato Grosso do Sul

A Ferrovia Centro-Atlântica S.A. obteve a concessão da Malha Centro-Leste, com área de atuação em Minas Gerais, Goiás, Distrito Federal, Bahia, Sergipe, Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo.

A MRS Logística S.A. obteve a concessão da Malha Sudeste, com área de atuação em Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo.

A Ferrovia Tereza Cristina S.A. obteve a concessão da Malha Tereza Cristina, com área de atuação em Santa Catarina.

A ALL - América Latina Logística do Brasil S.A., anteriormente denominada Ferrovia Sul Atlântico S.A., obteve a concessão da Malha Sul com área de atuação em Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná.

A Companhia Ferroviária do Nordeste obteve a concessão da Malha Nordeste com área de atuação em Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas. A FERROBAN - Ferrovias Bandeirantes S.A. obteve a concessão da Malha Paulista, com área de atuação em São Paulo Minas Gerais.

Além das 07 empresas citadas, beneficiaram-se, com o programa de concessões das ferrovias, as seguintes empresas:

A ferrovia FERROESTE - Estrada de Ferro Paraná Oeste S.A., empresa do Estado do Paraná, que detém a concessão para construir e operar estrada de ferro, entre as cidades de Guarapuava e Cascavel. A FERROESTE sub-concedeu sua malha à Ferrovia Paraná S.A. - FERROPAR, para explorar o serviço público de transporte ferroviário de cargas.

A FERRONORTE S.A. - Ferrovias Norte Brasil, que detém a concessão para estabelecer um sistema de transporte ferroviário de carga, abrangendo a construção, operação, exploração e conservação da ferrovia, com área de atuação em Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso, Rondônia e Pará.

A VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., com área de atuação nos estados do Maranhão, Tocantins e Goiás, que detém a concessão que estabelece o direito de construção, uso e gozo dos seguintes ramais ferroviários:

- Ramal Norte, com o traçado entre Colinas de Tocantins-TO até Açailândia-MA, com 461 km de extensão;
- Ramal Sul que parte de Porangatu-GO até o sistema ferroviário existente em Senador Canedo-GO (502 km). Observa-se que não faz parte da concessão outorgada a VALEC o trecho intermediário (Porangatu - Colinas do Tocantins, com 675 km).

Em 28 de junho de 1997, o Governo Federal outorgou à Companhia Vale do Rio Doce - CVRD, no processo de sua privatização, a exploração por 30 anos, prorrogáveis por mais 30 anos, da Estrada de Ferro Vitória a Minas (que abrange os estados de Espírito Santo e Minas Gerais) e da Estrada de Ferro Carajás (que abrange os estados do Pará e Maranhão), utilizadas basicamente no transporte de minério explorado por essa companhia.

Além das malhas da RFFSA e das estradas de ferro da Companhia Vale do Rio Doce, a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT é responsável pelas seguintes concessões: Ferrovias Norte Brasil S.A. – FERRONORTE; Estrada de Ferro Mineração Rio do Norte; Estrada de Ferro Jarí; Estrada de Ferro Amapá; Estrada de Ferro Trombeta; Estrada de Ferro Votorantim; e Estrada de Ferro Paraná Oeste S.A. – FERROESTE.

4.4. Entraves e propostas para revitalização do programa de concessões das ferrovias

Os maiores entraves para o bom desempenho das concessionárias de ferrovias, além daqueles relativos à infra-estrutura, já relatados no item 3.3, são os referentes aos aspectos regulatórios, contratual e operacional.

O marco regulatório das concessões ferroviárias necessita evoluir para recuperar o conceito de corredor, dado que essas concessões foram regionalizadas, isto é, uma malha para cada empresa. As consequências de um sistema ferroviário no qual empresas diferentes são concessionárias de lotes da malha nacional são, por exemplo, a incompatibilidade tecnológica das vias e veículos, exigindo a troca da carga de um trem para outro; a elevação do tempo de transporte, decorrente do manuseio da carga no meio da viagem e dos procedimentos burocráticos necessários para a transferência de responsabilidades.

O melhor exemplo desse problema é que ocorre no acesso ao Porto de Santos, cujos corredores estão concedidos a três operadoras distintas.

Os principais entraves de regulação são imputados: i) à inexistência de arcabouço legal que permita acordos operacionais entre as distintas concessionárias; e ii) necessidade de elevar o limite de capital societário para compensar investimentos.

Os entraves operacionais dizem respeito ao direito de passagem e ao excesso de serviços ofertados. Os valores cobrados, pelo direito de passagem, são elevados. Esse problema

ocorre mais fortemente dentro do estado de São Paulo, que concentra grande parte da malha ferroviária concedida.

Além do problema do direito de passagem, entre as concessionárias de carga ferroviária, que ocorre no estado de São Paulo, devido à densidade da malha ferroviária que o cruza, há conflitos entre concessionárias de carga e a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM, pela permissão que aquelas têm de circular nas mesmas linhas por onde circulam os trens metropolitanos de passageiros da Região Metropolitana de São Paulo.

O restabelecimento dos corredores ferroviários de acesso ao porto de Santos, que estão segmentados entre a Ferrovia Centro-Atlântica - FCA, a Ferrovia Bandeirantes - FERROBAN e a MRS Logística S.A, é uma das prioridades do Plano de Revitalização das Ferrovias, proposto pela ANTT e lançado em maio de 2003, pelo Presidente da República. A segmentação já existia, à época da RFFSA, por meio das Superintendências Regionais; mas o problema era menor, pois havia apenas uma empresa operando.

Com relação ao direito de passagem, esse Plano prevê a promoção de Acordos de Contratos Operacionais e ajustes societários para aumentar o limite de capital (atualmente o limite é de 20%), para compensar investimentos feitos por concessionárias e que precisam ser incorporados.

O Plano propõe ainda a execução de estudos de viabilidade dos trechos com tráfego suspenso e de serviços de trens turísticos e melhorias no compartilhamento da malha ferroviária da Região Metropolitana de São Paulo, até que se construa o Anel Ferroviário que está sendo proposto pelo governo do estado de São Paulo.

De acordo com informações da Associação Nacional das Transportadoras Ferroviárias – ANTF, o plano de revitalização de ferrovias prevê investimentos da ordem de 7 bilhões de reais, no período 2004-2008.

4.5. Considerações gerais sobre as concessões das rodovias e ferrovias brasileiras

O programa de concessões da infra-estrutura rodoviária e ferroviária federal e estadual, no Brasil, no período 1995-2002, teve como resultado a melhoria do sistema viário e das condições de segurança de rodovias de grande importância para a circulação intra e inter-regional de bens e pessoas, com os investimentos da ordem de 2,5 bilhões de dólares promovidos pelas concessionárias, entre 1999 e 2002, conforme detalhado no item 4.1.1.

A evidente eficiência da gestão das rodovias concedidas contribuiu para esse bom resultado.

Nas ferrovias, o resultado principal ficou por conta da melhoria dos serviços de transporte para exportação, nos quais as 07 concessionárias concentraram 80% dos 614,81 milhões de dólares investidos desde o início da concessão (entre 1996 e 1999) até o ano de 2002. Essa

concentração de recursos deveu-se ao fato de que 78% do volume de cargas ferroviárias no Brasil são produtos exportados, destacando-se o minério de ferro.³⁰

Indiretamente, as concessões das ferrovias brasileiras permitiram a revitalização da indústria nacional de equipamentos ferroviários. Conforme dados da ABIFER³¹, Associação Brasileira da Indústria Ferroviária, em 1996 tinham sido fabricados apenas 26 vagões e 12 carros de passageiros no Brasil; após a privatização, as encomendas aumentaram significativamente, alcançando, no período 1997-2002, a produção total de 4.610 vagões e 503 carros de passageiros; isto é, uma média de 768 vagões e 84 carros de passageiros por ano.

Porém, pendências nos campos regulatório, contratual e operacional prejudicam o bom desempenho das concessionárias de ferrovias, além daqueles relativos à infra-estrutura, já relatados no item 3.3. Essa situação tem limitado os investimentos das concessionárias, que esperam que governo federal assuma os riscos, pondo em prática os investimentos previstos no Plano de Revitalização do governo Lula, lançado em 2003.

Para tanto, faz-se necessário o fortalecimento das funções de regulação e fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres, que deveria ser iniciado pela reciclagem do seu pessoal técnico, em sua grande maioria oriundo do extinto GEIPOT³² e pela formação de uma nova cultura sobre a função do Estado na promoção da eficiência e qualidade em regime de concessão.

5. A reforma portuária: avanços e pendências³³

As reformas e a modernização dos portos brasileiros foram iniciadas com a promulgação e a implementação da Lei 8.630, de 25 de fevereiro de 1993.

5.1. Os avanços mais significativos da reforma portuária

Os avanços mais importantes e os **resultados imediatos** dessa reforma foram:

- a criação dos 26 Conselhos de Autoridade Portuária – CAP; a criação dos Organismos Gestores da Mão de Obra – OGMO;
- a participação de empresas privadas nas operações portuárias; a abertura para terminais privativos movimentarem cargas de terceiros;
- a isenção do pagamento do Adicional da Tarifa Portuária (ATP), pelos terminais privativos localizados fora da área do porto organizado;

³⁰ ANTF - Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários

³¹ Estatísticas da ABIFER, divulgadas na sua página na Internet

³² Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes

³³ GEIPOT – Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes/MT & Banco Mundial - BIRD. A Reforma Portuária Brasileira. Brasília: GEIPOT, junho de 1999 e Setembro de 2001. 92 p. e 91 p., respectivamente.

- a possibilidade de descentralização, mediante a concessão e contratos de arrendamento entre o concessionário e o interessado privado;
- a aprovação, em todos os portos, dos novos regulamentos de exploração;
- a implementação dos novos horários de funcionamento dos portos (04 turnos de 06 horas cada um); a aprovação, em cada porto, das novas estruturas tarifárias (redução do número de tabelas de 18 para 7);
- a demarcação das áreas dos portos organizados;
- a definição e aprovação dos planos de desenvolvimento e de zoneamento, para cada porto; e a aprovação das normas para pré-qualificação dos operadores portuários.

Com respeito aos *preços e desempenho dos portos*, uma análise feita pelo GEIPOT, em 1999³⁴, posteriormente atualizado para 2001³⁵, afirma que houve uma alteração substancial dos preços dos serviços portuários, no período 1997 - 2000. Os preços em dólar, que são referência para os contratos de comercialização de mercadorias, apresentaram forte redução, que chegou a mais de 60% para a movimentação de contêineres nos portos do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul e de soja e farelo em Santos e Paranaguá, bem como a mais de 70% para fertilizantes movimentados no porto de Santos. Não foram encontradas evidências de continuidade dessa queda de preços dos serviços portuários e nem da consolidação da reforma portuária.

Em 2002, a ANTAQ promoveu a integração de dez portos ao Sistema de Desempenho Portuário, mediante cadastramento e credenciamento das Administrações Portuárias e de outros atores do ambiente portuário e fez um estudo, em vários portos, sobre a composição dos custos e os valores cobrados para a movimentação de contêineres (Terminal Handling Charge – THC).

O Sistema DESEMPENHO PORTUÁRIO é composto por um conjunto de equipamentos centrais e periféricos interligados, com procedimentos metodológicos, que permitem o recebimento, a coleta e a triagem de dados e informações sobre as operações portuárias e seus respectivos preços, com capacidade de armazená-los e processá-los, apresentando como resultados, os indicadores do desempenho portuário, da qualidade e dos preços dos serviços praticados.

Os indicadores do desempenho portuário permitem:

- o acompanhamento da gestão dos portos e dos terminais utilizados, por parte do Poder Concedente e das Autoridades Portuárias e dos demais segmentos representativos de classes com interesses nas atividades portuárias de suas regiões de atuação;

³⁴ GEIPOT – Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes/MT. A Reforma Portuária Brasileira. Relatório Síntese. Brasília: GEIPOT, 1999.

³⁵ GEIPOT – Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes/MT. Os Serviços Portuários: preços e desempenho. Relatório Síntese. Brasília: GEIPOT, 2001.

- a avaliação permanente do desempenho e dedicação dos prestadores de serviços em cada porto, terminal ou instalação portuária;
- a avaliação dos preços praticados com relação à qualidade dos serviços prestados;
- a orientação dos empreendedores, exportadores e importadores quanto à escolha e negociações contratuais para o transbordo de seus produtos;
- reunir dados para os planos de logística dos transportes e para o estabelecimento de preços portuários e fretes e das negociáveis entre os armadores, afretadores, operadores das cargas, cliente e usuários;
- a orientação aos trabalhadores sobre os resultados de suas participações no conjunto das atividades portuárias; e
- a avaliação da qualificação e especialização da mão-de-obra empregada.

Ao final de 2002, dez portos haviam sido integrados ao Sistema de Desempenho Portuário.

Foram também atualizados os dados de Preços e Desempenho Operacional dos Serviços Portuários, em pesquisa junto às Administrações Portuárias, Agentes Marítimos, Operadores Portuários e OGMO's, nos portos de Manaus, Belém, Fortaleza, Natal, Recife, Suape, Salvador, Vitória, Rio de Janeiro, Sepetiba, Santos, Paranaguá, São Francisco do Sul, Itajaí, e Rio Grande; e, em 2003, a mesma pesquisa incorporou, além das instituições já pesquisadas, em 2002, as Estações Aduaneiras Interiores – EADI's, Despachantes Aduaneiro e Órgãos Gestores de Mão-de-Obra – OGMO's.

Sobre os **aspectos ambientais**, com a promulgação da Lei nº 9.966/00, de 28 de abril de 2000, foram internalizados os dois protocolos internacionais assinados pelo Brasil e os mais recentes acordos, para combate à poluição, tanto pelo transporte marítimo como pela operação portuária, quais sejam a MARPOL e a OPRC 90.

A Lei nº 9.966/00 instituiu os primeiros elementos de gestão ambiental, a serem implantados pelas Autoridades Portuárias e pelos agentes portuários diversos, tais como: i) auditorias ambientais; ii) manual de gestão ambiental; iii) planos de contingência; e iv) instrumentos coletores e de tratamento de resíduos. Também estabeleceu parâmetros para controle e punição aos infratores quanto ao não cumprimento das novas normas vigentes. Em 2002 foi concluído o Manual de Licenciamento Ambiental para Portos.

Além disso, foram definidos os procedimentos, que conduziram à autorização, para exploração e habilitação ao tráfego internacional dos seguintes Terminais de Uso Privativo: HERMASA em Itacoatiara, AM; CHIBATÃO em Manaus, AM; ICOLUB no Rio de Janeiro, RJ; e TRANSPETRO, nas localidades de São Sebastião, SP, Tramandaí/Osório,

RS, São Francisco do Sul, SC, Rio de Janeiro (Ilha Redonda), RJ, Angra dos Reis, RJ, Rio de Janeiro (Ilha D'Água), RJ, e em Madre de Deus, BA.

5.2. Fatores impeditivos ao avanço da implantação plena da Lei de Modernização dos Portos

Os principais fatores que estão dificultando a consolidação da reforma portuária são: as dificuldades nos acordos entre empresários e trabalhadores portuários; a resistência inicial ao estabelecimento da plena atividade e operação dos Organismos Gestores da Mão de Obra - OGMO, tanto por parte dos empresários como dos trabalhadores portuários avulsos; o corporativismo e resistência das Companhias Docas e concessionárias para assumir suas novas funções de Autoridade Portuária e administradora do patrimônio público; a inexperiência do governo na nova função de regulador e fiscalizador; e a resistência dos trabalhadores às mudanças nas relações trabalhistas.

O custo das operações envolvendo trabalhadores avulsos (estivadores, conferentes, arrumadores, consertadores, vigias e bloquistas) continua elevado. O monopólio da mão-de-obra ainda não foi totalmente quebrado, principalmente no que se refere à escalação. Isto é, apesar da criação dos organismos de gestão da mão-de-obra, a maior parte das categorias ainda está sendo escalada pelos sindicatos.

Ainda permanece o critério de remuneração dos trabalhadores por produção, apesar do emprego de modernos equipamentos de manuseio de carga e de sistemas de gerenciamento mais eficientes. Isto significa dizer que, se uma quantidade de carga três vezes maior é movimentada num período, a equipe de avulsos recebe uma remuneração também três vezes maior.

As diferenças salariais são expressivas entre as categorias de trabalhadores portuários.

Faltam recursos governamentais para indenização dos trabalhadores avulsos.

O custo do manuseio da carga ainda é alto, da ordem de US\$ 135/contêiner, e corresponde a cerca de 75% do custo total da movimentação do contêiner dentro do porto (tarifas portuárias, manuseio e entrada e saída do navio).

O encarecimento do custo da mão-de-obra nos fins-de-semana, cerca de 213%³⁶, inviabiliza a movimentação de contêineres nesses dias. A consequência é a concentração de navios nos demais dias, prejudicando a qualidade dos serviços.

5.3. Medidas a serem adotadas para ampliar e consolidar a reforma portuária

Para que se possam implantar medidas de racionalização do uso da mão-de-obra com o menor custo social possível, é imprescindível que se execute um programa de reconversão

³⁶ Fonte: GEIPOT – Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes/MT & Banco Mundial - BIRD. A Reforma Portuária Brasileira. Brasília: GEIPOT, Setembro de 2001.

trabalhista, para aproveitamento da mão-de-obra excedente. Portanto, uma análise do impacto dos desligamentos dos trabalhadores avulso sobre o mercado de trabalho, seguida de apoio técnico à mão-de-obra excedente, são medidas que certamente terão impactos sociais e econômicos positivos.

A introdução de Plataformas de Comércio Eletrônico nos portos (EDIs), poderá permitir maior agilidade e reduzir a burocracia, facilitando assim o comércio exterior. Nesse sentido, foi dado um passo importante, com a assinatura de um Acordo de Cooperação e Assistência Técnica com a Autoridade Portuária de Barcelona, para viabilizar a implantação de um sistema piloto de troca informatizada, de documentos portuários, via EDI (Electronic Data Interchange), no Porto de Paranaguá/PR.

Essas medidas de modernização dos portos, tanto na área trabalhista como tecnológica, precisam ser complementadas com a conquista gradual da autonomia econômico-financeira das Administrações Portuárias, especialmente no que se refere a: i) receita própria adequada; ii) capacidade autônoma de endividamento e acesso direto às fontes de recursos; iii) atuação empresarial que lhe permita criar, operar e vender subsidiárias, bem como apelar direta ou indiretamente à capitalização pela atuação na Bolsa de Valores; e iv) capacitação para gestão ambiental.

Um outro fator a ser considerado, em um eventual programa de ajustes da reforma portuária, é a concorrência registrada, entre terminais de uso privativo misto e terminais públicos. Como os primeiros, muitas vezes, movimentam cargas de terceiros de forma marginal, podem oferecer preços mais vantajosos do que os terminais públicos.

Ainda com relação à competição entre portos, a disponibilidade de distintas infra-estruturas, marítima e terrestre, constitui fator de vantagens competitivas importantes. São elas: profundidades (calado); número de berços; especialização dos berços (terminais); áreas de estocagem; fatores de produção adequados: mão-de-obra e equipamentos; custos operacionais; e acessos terrestres adequados.

No que se refere às condições de gestão portuária, fatores como: estruturas enxutas; estruturas voltadas para o cliente portuário; atuação comercial; gestão de *marketing*; planos de preservação do meio ambiente; planos de construção de parcerias privadas; e interfaces adequadas com os clientes, autoridades e sociedade, podem também definir as vantagens competitivas entre os portos.

Os aspectos mais importantes da gestão ambiental a serem implementados nos portos são: i) a efetiva aplicação da Agenda Ambiental Portuária, aprovada pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar - CIRM e elaborada no âmbito do Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro - GI-GERCO; ii) a criação de um núcleo ambiental no âmbito das Autoridades Portuárias; e iii) o treinamento dos trabalhadores, no âmbito operacional, e dos quadros de pessoal administrativo/gerencial das Autoridades Portuárias.

6. Realidade institucional e gerencial do transporte urbano e perspectivas

No que se refere às **Concessões** do transporte público por ônibus, o cenário jurídico legal é de quase generalizada incerteza, de vulnerabilidade, sem consenso quanto à interpretação jurídica controversa, e de grande resistência à aplicação das leis federais que dispõem sobre licitação, contratação e concessão ao transporte público urbano.

No período em foco, o governo federal chegou a elaborar uma proposta de ante-projeto de Lei, de iniciativa da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República – SEDU/PR, que definia Regras Gerais para as concessões do transporte público urbano. Porém, o governo que assumiu em 2003, optou por não dar continuidade ao processo de regulamentação federal desse sub-setor, o que apenas prolonga a falta de investimentos na renovação e ampliação da frota e reduz a atratividade para a participação de capital privado na infra-estrutura de transporte coletivo.

No que se refere à **Gestão** do transporte público urbano, as condições são bastante diversificadas. Pesquisa da SEDU/PR identificou cidades que desenvolviam excelentes práticas de gestão ou estavam em pleno processo de mudança e inovação, servindo inclusive de referência para outros municípios. Em contra partida, outras ainda não assumiam minimamente o seu papel de responsáveis pela prestação desses serviços públicos, por diversas razões, inclusive de profunda crise na administração municipal. Em alguns núcleos urbanos, o transporte e o trânsito eram tratados profissionalmente, com prioridade e atenção política. Em outros, a gestão era praticada como um ônus, onde os dirigentes responsáveis sequer conseguiam identificar, com clareza, os seus papéis e as suas responsabilidades.

Quanto a **Segurança** do Transporte Público Urbano, além diferenças de percepção entre os distintos agentes (usuários, trabalhadores do setor, órgãos gestores, empresas e ônibus, órgãos de segurança e operadoras metro-ferroviárias) sobre quem deve ser responsabilizado pelo encaminhamento de soluções, os agentes envolvidos ainda não estão suficientemente sensibilizados para empreender ações de combate à criminalidade nesse sub-setor, caracterizada principalmente pela ocorrência de roubos aos caixas e assaltos aos passageiros.

Com a introdução crescente da bilhetagem eletrônica o manuseio de valor em espécie reduz, o que diminui a ocorrência de roubos aos caixas dos veículos e estações. Entretanto, os assaltos aos passageiros, dentro e fora do veículo, continuam o que contribui para denegrir a imagem do transporte coletivo, afastando potenciais usuários para o transporte individual.

Além disso, a escassez de estatísticas e indicadores sobre as ocorrências, começando pela dificuldade de garantir os dados primários – principalmente o registro pelos usuários – e se completando na pouca sistematização de tratamento desses dados é muito grande, embora haja disponibilidade satisfatória de informações nas cidades onde foram empreendidas ações programadas de combate a esses tipos de crime.

6.1. Condições das concessões do transporte público urbano

No Brasil, a operação do transporte público urbano de passageiros é feita, preponderantemente, por empresas privadas, sob regime de permissão e mais raramente por concessão. Apenas nas cidades de Porto Alegre e Goiânia registra-se existência de operadoras públicas fazendo o transporte de passageiros por ônibus.

As empresas públicas predominam na operação da modalidade metro-ferroviária, havendo, entretanto, registros de tentativas de passá-las para a iniciativa privada, no Rio de Janeiro, seguindo-se um modelo de concessão adotado para o metrô de Buenos Aires.

Na verdade, o modelo de delegação e regulamentação adotado para o transporte público urbano de passageiros reflete o nível de amadurecimento gerencial, tanto do poder público como das delegatárias, e do estágio das relações entre ambos. Por conseguinte, ele é muito particular de cada cidade.

A qualidade ou atualidade dos regulamentos nem sempre está associada à regularidade da prestação dos serviços, registrando-se a ocorrência de bons regulamentos com empresas operando por meio de instrumentos precários de delegação e, por outro lado, cidades que atenderam as exigências legais de licitação, mas que os regulamentos do transporte público coletivo são bastante desatualizados, conforme foi constatado pela SEDU/PR, com base em pesquisa realizada, em 2002, em 40 cidades brasileiras, sobre as condições de gestão do transporte público e do trânsito.

Uma outra pesquisa feita, no ano de 2002, também pela SEDU/PR, em 22 centros urbanos³⁷ constatou que a permissão, com contratos de adesão, é o modelo de delegação majoritário; e que as permissões vigentes, em sua maioria, são anteriores a 1990, e vêm sendo prorrogadas. O prazo mais praticado é de 10 anos, e os contratos são elaborados de forma bastante precária, carecendo de padronização. Em alguns casos, são demasiado sintéticos e omitem ou não especificam, adequadamente, aspectos importantes da relação contratual, isto é, as cláusulas essenciais definidas na Lei Federal nº 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Isso torna frágil a atuação do poder público, além de gerar controvérsias quanto à interpretação dos termos contratuais e, conseqüentemente, demandas judiciais.

A maioria dos centros urbanos pesquisados, 61%, não fez licitação para a delegação dos serviços, pós 1990³⁸; há casos de delegações vencidas, sem quaisquer formalidades de prorrogações.

³⁷ Promovida e coordenada pela extinta Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, Diretoria de Transporte Urbano. Referência Bibliográfica: Condições das Concessões do Transporte Público Coletivo Urbano no Brasil. Relatório Técnico. Coordenadora Geral. Brasília: Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República & Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, agosto, 2002. 112 p.

³⁸ Note-se que a Lei das Concessões e a Lei das Licitações datam, respectivamente, dos anos de 1993 e 1995.

A avaliação geral das condições atuais das concessões, apresentada no Relatório Final da citada pesquisa, é que, em sendo o poder público o responsável pela prestação dos serviços, podendo operá-la diretamente ou por delegação a particular, mediante concessão ou permissão, quaisquer diferentes formas de delegação que se utilize, quer para o transporte por ônibus ou por vans, como autorização, alvará, franquias, credenciamento, etc., são claramente ilegais.

Quanto à legislação federal aplicável a licitações, contratações e concessões, em nível nacional, como norma geral - a Lei 8.666/93, sobre licitação/contratação e a Lei 8.987/95, sobre concessões, a avaliação feita pelo estudo conclui que esses instrumentos legais indicam uma modelagem jurídica focada, respectivamente: i) em obras e serviços de Engenharia; e ii) nos setores de Telecomunicações, Energia e Rodovias; e que, portanto, há uma resistência, expressa ou implícita, dos entes pesquisados, à aplicação das normas oriundas das mesmas.

Portanto, a pouca relevância atribuída, pelos gestores e operadores entrevistados durante a pesquisa, à regularidade jurídica da prestação do serviço, estaria guardando uma estrita conexão com a inadequação dos instrumentos legais disponíveis aos fatos sociais por eles (pretensamente) regulados.

A pesquisa constatou que as “adaptações” dos regimes locais de concessão e permissão aos ditames da Lei Federal 8.987/95 (Lei das Concessões), traduzidas em disposição transitória que autoriza as prorrogações das permissões vigentes, por prazos dilatados que chegam a 10 anos, prorrogáveis por outros dez anos, têm merecido reparos do Ministério Público, em alguns estados, que vem propondo ações de inconstitucionalidade por vislumbrar fraude ao princípio constitucional da prévia licitação. Em um dos estados pesquisados, já estava se consolidando jurisprudência para a inconstitucionalidade dessas leis locais que autorizavam as prorrogações por prazos dilatados.

Especialistas do setor defendem que as leis federais 8666/93 e 8987/95 constituem, respectivamente, instrumentos regulatórios de licitação para aquisição de bens e serviços de engenharia e concessão de serviços públicos de grande porte, monopólios naturais, como os setores de energia elétrica e telecomunicações ou construção e manutenção de infraestrutura de transporte, de grande porte. Como a operação do transporte público urbano de passageiros tem características distintas, necessita de regras gerais adequadas ao seu perfil.

O anteprojeto de lei elaborado por comissão inter-ministerial, entre julho e setembro de 2002, com base nas diretrizes de política nacional para o transporte urbano, discutidas amplamente nos meses anteriores, e encaminhado à Casa Civil, pretendia resolver este problema. Entretanto, o processo não teve continuidade pelo governo que se iniciou em 2003, perdendo-se um valioso capital social que se havia formado nos meses de debates e formulação de propostas concretas pela extinta Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, sucedida pelo Ministério das Cidades.

A obsolescência do sistema regular de transporte público urbano nas cidades brasileiras, somada à fragilidade do seu marco legal, contribuiu para a predominância de tomada de decisões políticas conjunturais perpetuando uma rede de transporte público inadequada ao novo perfil de deslocamentos urbanos, levando a que o transporte informal fosse “encaixado” como complemento ou extensão ou se “apropriasse” de parte do mercado do transporte regular, com a expulsão de empresas já estabelecidas historicamente no mercado, em cujo processo se experimentaram grandes perdas econômicas e até sociais, decorrentes da violência intrínseca a um processo desse tipo.

Ainda não há evidências de que essas soluções políticas do problema do transporte informal tenham trazido sustentabilidade econômico-financeira para o sistema, ou tenha resolvido definitivamente o problema de fundo, que é a inadequação das redes e do que isso representa para formar o ambiente favorável ao surgimento e o crescimento do transporte informal favorecido pela informalidade da economia como um todo.

6.2. Condições de gestão do transporte público urbano, local e metropolitano e, do Trânsito

Em outubro de 2000, a NTU divulgou resultado de uma pesquisa de âmbito nacional sobre Planejamento e Tomada de Decisão no Transporte Público Urbano, evidenciando essa realidade, cujos principais resultados encontram-se detalhados na referência NTU, 2000.

Dois anos depois da pesquisa da NTU, a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República – SEDU/PR, por meio do Grupo Executivo de Transporte Urbano, avaliou, dentre vários outros aspectos de gestão do transporte e trânsito, as condições de planejamento de transporte de 40 cidades de grande e médio porte, detalhando essas evidências e compreendendo melhor cada caso, cada região, cada indicador pesquisado. (SEDU/GTRAN, 2002).

Essa pesquisa foi aplicada diretamente em 60 entidades gestoras de 40 cidades brasileiras, no ano de 2002³⁹, para avaliar as condições de gestão do transporte público de passageiros e do trânsito nas principais cidades brasileiras, identificando-se o nível ou a qualidade da atuação de cada entidade gestora e os fatores que facilitam ou dificultam os seus desempenhos.

Das 40 cidades pesquisadas, 26 delas (65%) contavam com apenas uma entidade gestora, atuando tanto no transporte público quanto no trânsito. Em nove cidades (22%) foram identificados dois órgãos distintos, geralmente gerindo o transporte público separado do trânsito. Constatou-se também nessas nove cidades, gestões integradas dos dois setores, com atividades como planejamento de transporte (ou viário), ou educação do trânsito, exercidas por uma segunda entidade, diferente das entidades gestoras. Em cinco cidades

³⁹ Promovida e coordenada pela Diretoria de Transporte Urbano da extinta Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República – SEDU/PR, com o apoio do PNUD. Referência Bibliográfica: SEDU/PR & PNUD. Condições de Gestão do Transporte Público e do Trânsito no Brasil. Brasília: SEDU/PR, agosto de 2002.

(13%), foram encontrados três ou mais organismos atuando nas gestões do transporte público e do trânsito.

As 26 cidades que praticavam a gestão integrada do transporte público juntamente com o trânsito atingiram pontuações mais elevadas do que as 14 restantes, onde atuavam mais de um organismo gestor, sugerindo ser mais eficaz esta gestão conjunta.

O desempenho médio geral da gestão do trânsito foi superior ao da gestão do transporte público, com pouco mais de 62% da pontuação para o primeiro e, cerca de 49% para o transporte público.

Dentre os **problemas** mais graves encontrados **na gestão do transporte público**, sobressaíam-se:

- a carência de estudos e planos de transporte, além da pouca interação deles, quando existentes, com os planos de uso do solo ou de desenvolvimento urbano. De uma forma geral, predominava o improvisado de soluções, em função de problemas localizados ou circunstanciais;
- a carência de mão de obra especializada, tanto em quantidade como em qualidade. Na maioria dos casos os técnicos são práticos, formados no dia a dia da gestão, faltando-lhes melhor suporte teórico ou conceitual;
- a fragilidade e/ou inadequação da base legal de suporte à gestão, emprestando ao setor uma significativa instabilidade institucional que, não raro, desdobra-se em conflitos e demandas judiciais;
- os modelos de gestão voltados muito mais para a produção dos serviços do que para as reais necessidades dos clientes (usuários), e;
- a falta de prioridade política para o transporte público ou ingerências indevidas no setor, que degradaram vários organismos gestores, inclusive alguns que já foram modelo e referência nacional.

Quanto à **gestão do trânsito**, os **principais problemas** encontrados, foram:

- a carência da mão de obra técnica, especializada, situação semelhante à registrada na gestão do transporte público; neste caso, as deficiências dos agentes de trânsito;
- os conflitos entre os distintos órgãos atuantes no setor, inclusive de diferentes níveis de governo, embora em claro processo de superação, ainda podem ser apontados como um dos entraves à boa gestão do trânsito;

- a carência de planos diretores de circulação e de planejamento estratégico das ações voltadas para o trânsito, exigindo quase que permanentemente, intervenções localizadas e emergenciais, para sanar problemas;
- o modelo de gestão financeira basicamente calcado nos recursos provenientes das multas de trânsito, também empresta uma grande fragilidade ao setor e vai contra o objetivo de redução das infrações no trânsito;
- a quase inexistência de estudos e ações para melhorar a segurança e o conforto da circulação de pedestres e bicicletas, dedicando-se maiores preocupações com a fluidez e segurança dos autos privados.

Constatou-se, também, a necessidade de assunção, por parte do governo federal, de um papel de agente coordenador, articulador e de fomento do desenvolvimento técnico e tecnológico, de recursos humanos e, em geral, do panorama institucional de gestão do trânsito e do transporte nas cidades brasileiras.

Com respeito ao ambiente institucional, há cidades que conseguiram criar um ambiente institucional estável, como Curitiba, por exemplo, e outras que se encontravam, em 2002, em processo de construção de acordos e arranjos institucionais para integração entre os organismos públicos e privados, no nível municipal ou metropolitano, como Goiânia e Porto Alegre.

A reduzida experiência em gestão democrática e compartilhada e a tradicional “separação” entre os “técnicos” e os “políticos”, com supervalorização da tecnocracia também está em processo de superação, que apesar de lento, é ascendente.

A integração entre as funções de planejamento do transporte e trânsito urbano também cresceu, após a aprovação do Código Brasileiro de Trânsito (Lei 9.505, de 23 de setembro de 1997), criando um ambiente favorável à tomada de decisões para priorizar a circulação do transporte público no sistema viário principal das cidades.

Outro fator de mudança foi a aprovação do Estatuto das Cidades, pela Lei Federal 10.257 de 10/07/2001, cumprindo o previsto nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que tornou obrigatório o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, para cidades com mais de 20 mil habitantes.

O Estatuto da Cidade criou um ambiente favorável para incluir ou atualizar o transporte público como instrumento de política de desenvolvimento e expansão urbana, o que já ocorreu com Curitiba, com a participação ativa do órgão gestor de transporte urbano e trânsito de Curitiba na adequação da legislação municipal e estadual (municípios da região metropolitana) desse importante instrumento de política urbana.

Outras cidades, como Belo Horizonte e Porto Alegre, por exemplo, já haviam aprovado os seus Planos Diretores, em 1996 e 1999, respectivamente, com a participação ativa dos seus

órgãos gestores de transporte e trânsito, possibilitando a inclusão de novos conceitos à legislação urbanística, tais como: uso do solo condicionado à hierarquização viária, limitação do potencial de adensamento construtivo pela capacidade da infra-estrutura de transportes, obrigatoriedade, pelo empreendedor, de estudos de impacto de empreendimentos de grande porte sobre o sistema de transportes e definição de uma estratégia de mobilidade urbana, com prioridade para o transporte coletivo.

A falta de integração entre organismos públicos no planejamento de redes também tem mostrado tendência de reversão, especialmente para solucionar o velho problema de conflitos entre redes municipais e intermunicipais metropolitanas de transporte público, como é o caso de Goiânia, Recife, e Porto Alegre, mediante um processo de desenvolvimento de um novo modelo institucional de planejamento e gestão de redes metropolitanas de transporte público.

Entretanto, a participação das operadoras, públicas ou privadas, nos processos de planejamento ainda é pequena, da maioria das cidades, excetuando-se casos como, por exemplo, da Região Metropolitana de São Paulo, em que as empresas públicas Metrô de São Paulo e Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM participaram, ativamente, da formulação do Plano Integrado de Transporte Urbano 2020 – PITU 2020.

A experiência de Curitiba tem mostrado que o nível de organização da sociedade e de participação efetiva dela no processo de planejamento, que um planejamento feito com base nesse nível de relacionamento, além de gerar um Plano representativo e adequado à realidade, lhe oferece maiores condições políticas e financeiras de ser implementado.

Já no que tange à capacitação para o planejamento, no geral, equipes de planejamento dos órgãos gestores conhecem e aplicam, por exemplo, modelos de previsão de demanda e técnicas de análise de viabilidade; mas não detêm o conhecimento de métodos de planejamento estratégico, ou não consideram, nas suas propostas, algumas características da cidade, que são determinantes para o planejamento de redes de transporte público, como cultura, hábitos e limitações físicas e financeiras, inclusive. Essa deficiência de capacitação para o planejamento tem resultado em projetos de redes viáveis economicamente, mas deslocadas da realidade presente e, principalmente, futura da cidade.

Apesar dos grandes avanços obtidos no Brasil, onde se encontram órgãos gestores e empresas operadoras praticando modernas técnicas de planejamento de redes, como Curitiba, Belo Horizonte, Campina Grande, São Paulo, Porto Alegre, são raros os casos em que o planejamento compreende toda a rede de transporte público; mais ainda, não há planejamento de redes, a nível metropolitano.

Ainda predominam as práticas de elaboração de projetos estratégicos ou programas, voltados para determinadas modalidades, em cujo processo se aplicam as mais modernas técnicas e tecnologias de informação; porém, os produtos desse processo ficam guardados nas gavetas por dificuldades as mais diversas (financeiras, políticas, institucionais, operacionais e até por ter usado uma base de dados inconsistente).

As freqüentes mudanças na composição da equipe técnica de planejamento têm contribuído para provocar lacunas de conhecimento e senso crítico, nunca possível de substituir apenas com a “memória” de um sistema de informação gerencial, construído pela equipe antecedente, o que faz cair a qualidade de todo o processo de planejamento de uma rede, não somente da fase preparatória do sistema como das etapas subseqüentes de gestão, avaliação e ajustes.

Os sistemas de informação gerenciais de Planos ou Programas de maior porte, como é o de uma rede de transporte público, têm sido criados, implantados e monitorados por empresas de consultoria, na maioria brasileiras, o que reflete o seu alto grau de capacitação.

Entretanto, salvo exceções, as equipes técnicas de planejamento não estão preparadas para formatar um termo de referência ou analisar as propostas de forma a assegurar a apropriação e uso posterior do sistema desenvolvido, tendo havido casos, em cidades de grande médio porte e com equipe altamente capacitada, em que a consultora levou consigo o sistema, após um rompimento com a direção do organismo contratante.

Em depoimento histórico em prefácio de livro do urbanista Roberto Santoro, intitulado *Curitiba: um modelo em evolução*, o saudoso Charles Wright disse: “ ...Os protagonistas desse processo entenderam que é necessário fazer mais que planejar. A visão sistêmica ou holística das coisas não implica em esperar até que se reúnam todas as condições para implementar um plano completo.....Marcaram essa experiência (o entendimento) de que o setor público tinha que guiar o processo, mas não poderia fazer tudo sozinho...Se o planejamento não deu certo em muitas cidades, não foi porque o planejamento não funciona. O fracasso do planejamento alhures se deve à confusão entre planos estáticos e o processo dinâmico do planejamento e implementação”.

Quanto às condições da gestão do transporte em regiões metropolitanas, são raras as experiências de efetiva integração entre organismos responsáveis pelo transporte público de jurisdições distintas, municipal e intermunicipal, casos esses freqüentes nas regiões metropolitanas e nos aglomerados urbanos. Registram-se experiências recentes de organização da gestão nas áreas metropolitanas de Goiânia e Recife, nas quais um pacto político formalizado entre os municípios interessados criou as condições de se estabelecer uma organização para o planejamento e operação integrados; porém ainda é muito cedo para dizer que são modelos para serem seguidos, devido à forte influência que o fator político conjuntural pode ter nessa modalidade de organização. Esforços semelhantes têm sido feitos nas Regiões Metropolitanas de São Paulo e Curitiba, embora com poucos resultados, apesar da competente gestão do transporte intermunicipal que está sob suas respectivas jurisdições; a primeira, por competência legal e a segunda por convênio com o governo do estado.

Registram-se também os primeiros passos no caminho da integração entre organismos públicos das três esferas de governo na região metropolitana de Porto Alegre, com a criação do Grupo Executivo de Integração, composto pela TRENSURB, operadora de trem metropolitano, METROPLAN, órgão de planejamento metropolitano e também gestor do

transporte metropolitano, e a EPTC, órgão gestor do transporte e trânsito do município de Porto Alegre. Essa integração tem por base legal um convênio e um protocolo de intenções; o primeiro produto dessa integração foi a contratação de consultoria para elaboração de um projeto de transporte público para redes integradas e de um projeto de integração institucional-legal, com respectivo modelo, de gestão do transporte público da região metropolitana.

As peculiaridades do sistema federativo brasileiro, promovidas pela Constituição de 1988, permitem a construção de modelos políticos administrativos para a gestão dos serviços metropolitanos de interesse comum, com integral autonomia de cada ente federado; porém, a grande maioria das metrópoles brasileiras ainda não conseguiu construir o seu modelo específico de gestão metropolitana do transporte público de passageiros.

6.3. Condições de segurança do transporte público urbano

Estudo de caráter exploratório⁴⁰ objetivou melhorar a compreensão sobre a criminalidade relacionada à prestação do serviço de transporte coletivo de passageiros nas grandes cidades brasileiras, tendo como principais fontes de informações: pesquisa aplicada em cidades brasileiras com mais de 500.000 habitantes; entrevistas com representantes dos diversos setores envolvidos; estatísticas e dados coletados; reportagens sobre condições de segurança no transporte.

Foram objeto da pesquisa as atividades criminais que ocorrem a bordo dos veículos de transporte coletivo ou no interior das áreas de acesso restrito aos prestadores de serviços ou usuários de transporte coletivo e, ainda, em áreas utilizadas sem caráter de exclusividade pelo transporte coletivo. Os principais crimes considerados foram furto, roubo (ou assalto) e vandalismo.

Constatou-se que:

- a mais extensa manifestação da criminalidade referiu-se a roubos ou assaltos contra trabalhadores do setor e usuários.
- o impacto econômico desses roubos é relativamente pequeno, mas são os principais motivadores da grave consequência que é o risco de danos às pessoas (tanto trabalhadores quanto usuários). Há suspeita de que o número de roubos a passageiros, principalmente dentro dos veículos, esteja crescendo, mas a caracterização desse fenômeno é prejudicada pelo fato de os usuários raramente apresentarem queixa às autoridades, em função de não existirem mecanismos mais ágeis que facilitem e até incentivem a reação do usuário.

⁴⁰ Promovido e coordenado pela Diretoria de Transporte Urbano da extinta SEDU/PR, com apoio do PNUD. Referência bibliográfica: Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República – SEDU/PR & Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD Condições de Segurança no Transporte Coletivo Urbano. Relatório Técnico. Brasília: SEDU/PR, agosto, 2002. 83 p.

- os roubos são mais frequentes nos horários noturnos ou de menor movimentação de passageiros e em locais ermos da periferia, mal iluminados e situados próximos a favelas e áreas residenciais de baixa renda.

As principais consequências dos crimes relacionados com o transporte coletivo urbano não representavam prejuízos de natureza financeira para as empresas operadoras, apenas para os usuários. Além dos danos às pessoas, esses crimes provocavam: os danos à imagem do serviço de transporte coletivo que perdia competitividade; limitação à mobilidade das pessoas nas cidades; problemas relacionados às profissões afetadas pelo risco, traduzindo-se na resistência de motoristas e cobradores a prestar serviços em determinadas áreas e horários e, possivelmente, em custos adicionais para a sua contratação. Além do mais, essas ocorrências, quando não punidas, representavam um estímulo ao ingresso de crianças e adolescentes no crime, constituindo-se numa porta de entrada para áreas de delitos cada vez mais graves.

6.4. A retomada da formulação de políticas públicas para o transporte urbano

O Governo Federal, por meio da então Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, da Presidência da República – SEDU/PR, coordenou um processo de **formulação da Política Nacional de Transporte Urbano**, que teve como base uma proposta de diretrizes gerais para o setor.

Esse processo, apesar de ter iniciado tardiamente, em 2001, foi marcado pela criação de um capital social inestimável, devido à grande mobilização do setor, a nível nacional, para discutir e propor caminhos para o transporte nas cidades brasileiras.

Como parte desse processo de formulação de política para o transporte urbano, a SEDU/PR criou o Comitê de Financiamento, composto por representantes do setor público e privado, para que este fizesse um levantamento dos principais fatores legais, institucionais e operacionais restritivos ao financiamento e apontasse as principais fontes de recursos que pudessem dar suporte aos investimentos necessários para concretizar as ações estratégicas propostas para o Transporte Coletivo Urbano.

Com a Política Nacional para o Transporte Urbano o governo federal pretendia:

- aumentar a atratividade do transporte coletivo tornando-o mais rápido, confortável, acessível, seguro e adequado às necessidades da população;
- reduzir os impactos econômicos e sociais das viagens urbanas em termos de tempos de deslocamento, custos operacionais do transporte coletivo, acidentes de trânsito, especialmente com pedestres e ciclistas, e poluição atmosférica;

- modernizar as relações institucionais entre órgãos gestores e empresas operadoras de ônibus por meio de modelos de concessões que estimulem uma relação contratual saudável entre órgão gestor e empresas concessionárias do transporte coletivo urbano;
- estimular a modernização tecnológica do transporte coletivo para que ele seja mais eficiente; e
- assegurar um crescente grau de satisfação da sociedade e dos usuários com os serviços que lhe são prestados.

Comissão Interministerial (criada por Decreto Presidencial, de 23.05.02) transformou, em **Ante-Projeto de Lei de Diretrizes para o Transporte Urbano**, a proposta de Política Nacional para o Transporte Urbano, o qual foi encaminhado à Casa Civil (Aviso nº 91, de 05/09/2002). Porém, o andamento do processo foi interrompido, devido à ação de forças políticas contrárias à conclusão da formulação de uma política pública para o transporte urbano, ainda no governo Fernando Henrique.

Dentre os principais aspectos que estavam contemplados no Projeto de Lei proposto, relativo às concessões de transporte público, estavam os seguintes: i) promoção de adequações necessárias à legislação atual, para aplicabilidade no transporte público coletivo urbano; ii) definição de um prazo máximo, suficiente para que todas as partes envolvidas pudessem cercar-se da necessária e consistente preparação, findo o qual todos os municípios deveriam estar com o seu processo de delegação dos serviços regularizado; iii) definição de diretrizes para ajustes à legislação, para que o processo de licitação pública pudesse ser um instrumento garantidor da seleção de operadores concessionários que incorporassem o necessário ganho de competitividade e o equilíbrio econômico-financeiro dos sistemas; iv) criação de instrumentos referenciais a serem incorporados aos contratos de concessão/delegação dos serviços, de forma a garantir qualidade ao usuário e segurança e atratividade ao operador do serviço de transporte público coletivo urbano; e v) criação de dispositivos legais que pudessem reduzir a possibilidade de ingerências políticas danosas aos serviços.

O governo federal também criou, em novembro de 2002, por tanto no final do segundo governo Fernando Henrique, o **Programa de Infra-Estrutura de Transporte Coletivo Urbano – PRÓ-TRANSPORTE**. Esse programa foi aprovado pelo Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS (Resolução nº 409, de 26.11.02), ao considerar que os programas habitacionais do FGTS impõem a necessidade de aceleração dos investimentos em infra-estrutura urbana, especialmente do transporte coletivo, que desempenha papel estratégico na ocupação do espaço urbano. Esse programa, que tem como objetivo financiar, ao setor público e à iniciativa privada, obras de infra-estrutura do transporte coletivo urbano, atendendo prioritariamente áreas de baixa renda, foi mantido pelo governo Lula (2003-2006). O público alvo desse programa é composto pelos órgãos gestores de transporte público coletivo urbano, e respectivas concessionárias ou permissionárias, que poderão utilizar esta fonte como contrapartida para empréstimos externos.

Apesar da desaceleração desse processo de formulação e implementação de uma política pública para o transporte urbano no Brasil, com a entrada do novo governo, o programa PRÓ-TRANSPORTE foi mantido e consolidado pelo Ministério das Cidades.

Até o momento de fechamento deste trabalho, o governo federal ainda não tinha lançado a sua nova política para o transporte urbano, embora algumas diretrizes já haviam sido definidas como: i) cidadania e inclusão social; ii) qualificação da mobilidade e sustentabilidade; e iii) aperfeiçoamento da gestão e regulação.

7. Serviço de transporte escolar rural

Estudo realizado pelo GEIPOT, divulgado em 1995⁴¹, sobre o Transporte Rural, com atenção especial para o Segmento Escolar, concluiu que:

- a implantação e o desenvolvimento de um transporte que atenda as necessidades mínimas da população, que reside e/ou trabalha na área rural, somente serão factíveis e socialmente rentáveis se forem conjugados os esforços e recursos dos governos federal, estadual e municipal.
- a implantação e o desenvolvimento do transporte rural devem ser iniciados pelo Segmento Escolar, em razão de sua reconhecida prioridade e das oportunidades e condições favoráveis criadas para o desenvolvimento dos demais segmentos.

No período 1998-99 o GEIPOT aplicou uma pesquisa no estado do Rio Grande do Sul, em parceria com a Secretaria Estadual de Educação e com a Federação das Associações Municipais do Rio Grande do Sul – FAMURS, que pretendia aprofundar o conhecimento sobre a capacidade dos municípios em financiar os seus sistemas de Transporte Rural Escolar, bem como determinar parâmetros que subsidiassem as negociações que estavam sendo realizadas entre a Secretaria de Educação e a FAMURS, com a finalidade de passar para o Estado os custos do transporte dos alunos de escolas e colégios estaduais localizados nos municípios participantes.

O resultado mais importante revelado pela Pesquisa aplicada no Rio Grande do Sul, foi a relação entre o custo total do Transporte Rural Escolar e a receita total de impostos e transferências dos municípios participantes. Numa listagem ordenada da maior incidência para a menor observou-se que 18,5% dos municípios participantes da pesquisa estavam situados no intervalo considerado “extremamente crítico”; 26,5% no intervalo “crítico”; 34,5% no “desfavorável” e apenas 20,5% no intervalo “favorável”.

Estes resultados vieram apenas confirmar as conclusões da primeira publicação do GEIPOT sobre Transporte Rural, que indicavam a inviabilidade financeira da implantação e/ou desenvolvimento do Segmento Escolar desse transporte em milhares de municípios brasileiros, se não fosse concebido e implantado um Programa Nacional de ajuda a esses

⁴¹ GEIPOT. Avaliação Preliminar do Transporte Rural – Destaque para o Segmento Escolar. Brasília: GEIPOT, abril de 1995.

municípios, na razão direta dos custos do transporte e na razão inversa das suas receitas orçamentárias.

8. Serviços de transporte de cargas e passageiros, por ferrovias e rodovias

As principais conquistas para os serviços de transporte por ferrovias e rodovias, no período 1995-2002, se deram nas áreas institucional e operacional, destacando-se:

- a criação da Agência Reguladora do transporte terrestre, a ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres, em 2001;
- a criação da Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros – ABRATI, em 1995, que organiza e representa as 240 maiores empresas de transporte rodoviário de passageiros que operam os serviços de natureza intermunicipal, interestadual e internacional, além de prestar serviços a suas associadas nas áreas jurídica, operacional, econômica;
- a organização de 11 das 16 empresas operadoras do transporte ferroviário de cargas no Brasil na Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários – ANTF, criada em 1996; e
- a melhoria das condições do transporte de carga ferroviária, especialmente das cargas para exportação, por meio da renovação e ampliação da frota com recursos das concessionárias privadas.

Permanecem como principais entraves:

- as condições da infra-estrutura rodoviária federal, que ainda registrava, em 2002, cerca de 40% dos 56 mil quilômetros da malha, em péssimo estado e 30%, em estado regular⁴², apesar do esforço de investimento em rodovias, representado pelo valor total de US\$5,5 bilhões de dólares no período 1996-2002;
- reduzida margem de crescimento (de apenas 15%) do transporte rodoviário de cargas para atender à uma rápida demanda da economia.
- um modelo de concessões das ferrovias incompleto, cujas consequências se manifestaram nos últimos anos do período em análise, como por exemplo a descontinuidade operacional pela “divisão de área de operação” entre as concessionárias de capital privado que assumiram as antigas linhas da Rede Ferroviária Federal;
- os conflitos entre o transporte ferroviário de cargas e passageiros nas áreas urbanas;

⁴² Fonte: Ministério dos Transportes

- a prática generalizada da criação de empresas individuais⁴³ (os chamados autônomos) no transporte rodoviário de cargas, estimulada por exigências legais e pela preferência das empresas de médio e grande porte em contratar autônomos como um artifício para fugir do alto custo dos encargos sociais. Isto levou à queda na idade média da frota e no aumento dos riscos de acidentes nas estradas em decorrência de excesso de trabalho, para “viabilizar” a empresa individual;
- a prática freqüente de (ab)uso da tolerância de 5% sobre o peso bruto total do caminhão, prevista pela Resolução do CONTRAN no 104/99, e de sobrepeso ilegal, que traz sérios prejuízos ao pavimento;
- a falta de consistência no cálculo da participação do transporte rodoviário de cargas na matriz do transporte de carga. De acordo com informações oficiais, teria havido uma ligeira alteração na participação das modalidades rodoviária e ferroviária na matriz de transporte, no período 1996-2002. O transporte rodoviário de cargas teria caído de 63,68% para 60,5%; enquanto o transporte ferroviário de carga teria crescido de 20,74% para 20,86%⁴⁴. Entretanto, a NTC divulga em sua página na Internet, resultado do estudo “Produto do Transporte Rodoviário de Cargas – PTRC”, que constata que a participação seria de 65,6% e não 60,5%;
- a ocorrência crescente de roubo de cargas, tendo alcançado, em 2001, quase 8 mil ocorrências, o que gera as seguintes ineficiências: roteirização irracional para entregas urbanas; baixa utilização da capacidade (por limitação de seguros); gastos com seguro e gerenciamento de risco; e perda de produtividade nas entregas, por causa de procedimentos relacionados ao gerenciamento de risco.

Está em tramitação, no Congresso Nacional, um projeto de lei que regulamenta o transporte de carga no Brasil, desde 2001.

8.1. Serviços de transporte cargas, por ferrovias

A concessão do serviço de transporte ferroviário de carga à iniciativa privada trouxe como conquista a retomada dos investimentos, que possibilitou o reaquecimento da indústria de equipamentos ferroviário, o aumento do volume de cargas transportadas e a redução de acidentes de trânsito, dentre outros.

A produção das ferrovias, que em 1997 era de 130 bilhões de TKU (toneladas por quilômetro útil), ultrapassou a marca de 210 bilhões em 2004 e deverá chegar a 225 bilhões de TKU em 2005.

⁴³ De acordo com dados do IBGE

⁴⁴ Fonte: Associação Nacional do Transporte de Cargas e Logística – NTC, baseada em dados oficiais do GEIPOT.

Analisando-se o histórico da produção de transportes das concessionárias, observa-se um crescimento a partir do início das concessões, em 1996, de aproximadamente 42%, medida em tonelada quilômetro útil (TKU) por ano civil.

Dentre as concessionárias que mais contribuíram para o crescimento da produção de transporte de carga ferroviária destacaram-se:

- ALL - América Latina Logística do Brasil S.A. que teve um crescimento aproximado de 100%, no período 1996-2003, e antes deste (1992-1996) teria havido uma queda de 10%; e
 - a MRS Logística S.A., que teve um aumento de 87% no período 1996-2003, representando acréscimo de mais de 16 bilhões de tonelada quilômetro útil (TKU)⁴⁵.
- Outras conquistas registradas foram:

- a redução do índice de acidentes em 60%;
- o aumento da encomenda de materiais e equipamentos ferroviários;
- nova geração de ferroviários capacitada para lidar com as mais avançadas tecnologias;
- a ALL-América Latina Logística do Brasil S.A, concessionária da malha sul, desde 1996, lançou ações na Bolsa de Valores e fez contratos de longo prazo com clientes e operadores logísticos;
- a FCA - Ferrovia Centro-Atlântica S.A. , concessionária da malha centro-leste, desde 1996, foi recuperada, sob gestão da CVRD – Companhia Vale do Rio Doce;
- MRS Logística S.A. e a FTC - Ferrovia Tereza Cristina S.A. estão com planos de ampliação;

Entretanto, ainda permanecem alguns entraves regulatórios, operacionais e contratuais, (ver item cujas soluções são previstas pelo Plano de Revitalização das Ferrovias, lançado pelo governo federal brasileiro, em maio de 2003).

Dentre as ações básicas desse Plano previa-se:

- a integração operacional entre as malhas ferroviárias e a otimização dos recursos operacionais;
- incorporação e desincorporação de trechos ferroviários (transferência de segmentos entre concessionárias) por meio de aditivos contratuais, após audiências públicas;
- solução de pendências relativas ao aporte de capital e estrutura societária;
- garantia do transporte do produto de usuários dependentes das ferrovias;
- garantia do direito de passagem/tráfego mútuo;

⁴⁵ Fonte: ANTT. Relatório Anual de Acompanhamento das Concessões Ferroviárias - Ano 2003

- melhoria de procedimentos e critérios contratuais, para permitir a aplicação de penalidades; e
- adoção de procedimentos de segurança, por meio da elaboração de um plano de segurança ferroviário que incluiria o disciplinamento das passagens de nível conforme as regras do Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN.

As concessionárias, sob a égide da Associação Nacional de Transportes Ferroviários – ANTF, programou investimentos de R\$ 7,2 bilhões, para quatro anos, a partir de 2004; mas espera que o governo faça a sua parte, investindo R\$ 4,1 bilhões na infra-estrutura da malha ferroviária, para segundo elas, elevar a participação do transporte ferroviário, dos atuais 25% para 30% até 2008, na matriz de transporte de cargas no Brasil.

O serviço de transporte ferroviário de carga no Brasil está concedido a 16 empresas concessionárias de cerca de 36 mil quilômetros da malha total ferroviária brasileira, sendo 07 aquelas que receberam a concessão da antiga malha da Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA, e é regulado e fiscalizado, técnica e economicamente, pela Agência Nacional de Transporte Terrestre – ANTT.

8.2. Serviços de transporte de carga por rodovias

Esses serviços são explorados livremente, por empresas privadas e a sua Receita Operacional Líquida representava, em 2002, cerca de 27% do faturamento bruto do setor transporte, incluindo o aéreo⁴⁶. Este valor pode estar subestimado, em virtude da omissão de algumas empresas no fornecimento dos dados solicitados pelo IBGE.

Não foram encontrados registros consolidados sobre o tamanho do mercado do transporte rodoviário de carga no setor público; tampouco, nas entidades representativas do setor.

Sabe-se apenas que, dentre todas as empresas do setor transporte, as empresas de transporte rodoviário representam 69,3%, empregando 46,3% do pessoal ocupado. Elas eram, em 2002, 46.556 empresas, das quais cerca de 72% ocupavam até cinco pessoas. Este número inclui carreteiros obrigados a se registrar como pessoas jurídicas para atender as exigências do mercado, principalmente no que se refere à descaracterização do vínculo empregatício.

Ou seja, as empresas preferem operar com transportadores “autônomos”, para se livrarem dos elevados encargos sociais. Isto implica em envelhecimento da frota e elevados custos de transporte; sem considerar os aspectos de segurança, devido ao excesso de horas extras a que esses “autônomos” são obrigados a fazer.

O tipo de produto de maior presença no transporte rodoviário de carga no Brasil estão as cargas secas (produtos manufaturados, ensacados ou embalados).

⁴⁶ Pesquisa Anual de Serviços do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 2002

Estudo da Truck Consultoria⁴⁷, o produto real⁴⁸ desse sub-setor foi, em 2002, da ordem de 561,8 bilhões de toneladas quilômetros, sendo a margem de crescimento do transporte rodoviário de cargas de apenas 15%; ou seja, “se a demanda for superior, poderá estrangular crescimento econômico e inflacionar o preço dos fretes”, constata o estudo.

Entretanto, a ANTT mantém um certo controle sobre as condições de circulação das cargas, especialmente no que se refere às cargas que ultrapassam as fronteiras e as cargas perigosas.

No que se refere ao transporte internacional rodoviário de cargas, este somente pode ser realizado por empresas autorizadas pela ANTT, nos termos do Acordo sobre Transporte Internacional Terrestre, assinado entre o Brasil, a Argentina, a Bolívia, o Chile, o Paraguai, o Peru e o Uruguai, apenso por cópia ao Decreto Presidencial BR/99.704, de 20 de novembro de 1990 (o chamado Tratado de Assunção) e do Protocolo Adicional sobre Infrações e Sanções ao Acordo de Alcance Parcial sobre Transporte Internacional Terrestre, entre Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai, apenso por cópia ao Decreto BR/1.704, de 17 de novembro de 1995.

No período em foco, 1995-2002, o transporte internacional passou por uma profunda mudança, decorrente do Tratado de Assunção, que permitiu a livre circulação de bens e serviços nos países do MERCOSUL e da Resolução no 363/03 da ANTT, que tornou mais complicado o processo de autorização para operar esse tipo de transporte.

A existência da experiente Associação Nacional de Cargas e Logística – NTC, atuante no sub-setor desde 1963, facilita a prestação de serviços de entrada da documentação, acompanhamento de processos, retirada de documentos, desenvolvimento de produtos como planilha de custos específica, além de representar as pequenas, médias e grandes empresas junto ao setor público, dentre outras funções exercidas para troca de conhecimentos e experiências.

8.3. Sugestões para eliminar os entraves do transporte de cargas no Brasil

Sobre as condições das rodovias federais e os limites de capacidade das empresas de transporte rodoviário de cargas serão necessários: i) a ampliação e consolidação do programa CREMA, de manutenção de rodovias federais em regime de gestão terceirizada, com o apoio do BID e BIRD; ii) a continuidade do programa de descentralização das rodovias federais, suspenso por impasse político entre Estados da Federação e a União; e iii) parcerias entre a ANTT e a NTC, entidade de reconhecida representatividade junto às empresas do sub-setor (grandes, médias e pequenas) para implantação e manutenção de um programa de redução da prática do sobrepeso e do excesso de horas trabalhadas pelos autônomos.

Quanto às deficiências do modelo de concessões das ferrovias, dentre os aspectos que obrigatoriamente devem passar por ajustes estão: i) a recuperação da homogeneidade

⁴⁷ Fonte: Associação Nacional do Transporte de Cargas e Logística - NTC

⁴⁸ O produto real do transporte rodoviário de cargas foi calculado como sendo 87% do produto nominal.

operacional e tecnológica da malha ferroviária para que as distintas linhas possam “comunicar-se” entre si; e ii) a redução dos conflitos entre transporte de passageiros e carga nas áreas urbanas;

Com respeito ao aumento da circulação de caminhões com sobrepeso nas estradas será necessário simplificar o processo de fiscalização, para torná-lo mais rápido, mais barato e eficaz, simplesmente por meio da fiscalização em determinados pontos das rodovias, por da velocidade registrada, suficiente para identificar o nível de sobrepeso do caminhão;

Para reduzir as ocorrências ineficiências operacionais decorrentes dos riscos de roubo de carga será necessário manter um esquema de fiscalização de empresas que recebem os produtos roubados com notas fiscais “esquentadas”; a formação de um cadastro nacional que registre e acompanhe a evolução de todos os roubos ocorridos no País, com o apoio da Lei Federal no 10.446, de 08 de maio de 2002, que “federalizou” o crime de roubo de carga, dando poderes à Polícia Federal do Ministério da Justiça para proceder às investigações, quando houver indícios de atuação de quadrilha ou bando em mais de um Estado da Federação.

Por último, a inconsistência dos dados pode ser resolvida, na medida em que a agência reguladora se capacite, técnica e legalmente, para coletar, analisar e criticar dados oriundos das entidades representativas das empresas operadoras do transporte rodoviário e ferroviário de cargas e de passageiros, as quais estão mais próximas das empresas e dispõem de recursos e credibilidade para levantamento dos dados. Assim, as agências reguladora investirão a sua inteligência e os seus recursos financeiros para transformar esses dados em informações e, por conseguinte, como instrumentos de regulação e fiscalização do transporte de cargas.

8.4. Serviços de transporte de passageiros por rodovias e ferrovias

O transporte público de passageiros é operado por empresas privadas, sob regime de concessão, em três esferas de poderes concedentes: as prefeituras municipais, os governos estaduais e o Governo Federal, este responsável pelo transporte interestadual e internacional de passageiros em todo o País.

A frota de ônibus, incluindo os segmentos interestadual, internacional, intermunicipal e urbano, é hoje de cerca de 200 mil veículos. Somente os segmentos representados pela ABRATI, o intermunicipal, o interestadual e o internacional, operam cerca de 50 mil veículos, empregando diretamente cerca de 500 mil pessoas. Essa frota percorre cerca de 2 bilhões de quilômetros por ano, é a mais moderna do continente americano e sua idade média gira em torno dos 5 anos. Das empresas associadas à ABRATI, a maioria é de médio e pequeno porte. Existem empresa com 10 veículos, enquanto as maiores possuem mais de 1.000 carros. A infra-estrutura de apoio é composta por aproximadamente 1.000 Pontos de Parada e Apoio e 600 terminais rodoviários.

As empresas associadas à ABRATI fazem cerca de 5 milhões de viagens por ano, atendendo a todas as capitais e a milhares de municípios e localidades com suas diferentes linhas. Somados os passageiros transportados ao longo de todas as linhas, as empresas associadas à ABRATI são responsáveis pelo transporte de mais de 250 milhões de pessoas por ano. Ver Tabela 15.

O maior entrave do transporte de passageiros interestadual e internacional de passageiros, por rodovias, está no conflituoso quadro das concessões dos serviços. Esses conflitos têm como bases as discrepâncias entre a Lei 10.233, de 05/06/03 e o Decreto Presidencial 2521/98, no que refere a prazos e condições contratuais. Esta fragilidade institucional desestimulou os investimentos das concessionárias desse sub-setor, provocando, conseqüentemente, o aumento do transporte clandestino.

Outros entraves do transporte rodoviário de passageiros são a perda de passageiros e a obrigatoriedade de gratuidades para deficientes e idosos, sem a indicação da fonte de custeio, o que necessariamente recai sobre a tarifa, afastando mais passageiros.

Estima-se que cerca de 30% dos passageiros nos segmentos de transporte interestadual, intermunicipal e internacional vêm sendo ilegalmente desviados pelos transportadores piratas. Com isso, aumenta a insegurança nas rodovias e, segundo cálculos da ABRATI, o Governo perde anualmente cerca de 300 milhões de reais em impostos, taxas, contribuições, encargos sociais e encargos trabalhistas não arrecadados.

Estudos feitos pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT – vêm constatando a redução anual no volume de passageiros transportados pelas empresas regulares. De acordo com o presidente da ABRATI, “o setor interestadual e internacional hoje transporta pouco mais de 140 milhões de passageiros por ano, quando poderia estar transportando 183 milhões”.

Contribuem para essa queda, o crescimento do transporte clandestino e a queda nos investimentos na melhoria de terminais e nos veículos, somados à grande extensão de rodovias em estado precário (40% da malha) que contrastam com as tarifas, que em determinados trechos, se aproximam do transporte aéreo.

Considerando-se essa perda de passageiros e a obrigatoriedade de manutenção da quilometragem rodada, o resultado é uma queda de produtividade ameaçadora para a permanência das empresas no mercado e estimuladora do transporte clandestino.

A obrigatoriedade, instituída pelo Governo Federal, de as empresas reservarem, em todas as viagens, lugares gratuitos para dois deficientes físicos carentes, sem indicar qual a fonte de custeio de tal benefício assistencial acabou recaindo nas tarifas.

8.5. Transporte de produtos perigosos

No Brasil e no âmbito do MERCOSUL, para as atividades de transportes de cargas nos diversos modos de transporte - rodoviário, ferroviário, hidroviário, marítimo ou aéreo - são considerados perigosos aqueles produtos classificados pelas Nações Unidas e publicados no Modelo de Regulamento - Recomendações para o Transporte de Produtos Perigosos, conhecido como Orange Book.

O transporte de produtos perigosos no Brasil é uma atividade regulamentada pelo Decreto Presidencial nº 96.044, de 18 de maio de 1988, considerando o disposto na Lei Federal nº 7.092, de 19 de abril de 1983 e no Decreto-Lei nº 2.063 de 06 de outubro de 1983.

O transporte de cargas especiais e perigosas em rodovias e ferrovias constitui esfera de atuação da ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres, de acordo com a Lei 10.233/01, Art.22, Inciso VII.

A Portaria nº 204/97, do Ministério dos Transportes, estabelece Instruções Complementares ao Regulamento do Transporte Terrestre de Produtos Perigosos e foi atualizada pela Resolução ANTT nº 420, de 12 de fevereiro de 2004⁴⁹. Essa atualização toma como base a 11ª edição das recomendações da ONU (United Nation Recommendation on the Transportation of Hazardous Goods) e as versões correspondentes do Acordo Europeu para o Transporte Rodoviário e do Regulamento Internacional Ferroviário de Produtos Perigosos adotado na Europa. Ela passou por Consulta Pública, primeiramente no GEIPOT e posteriormente na ANTT, durante o período de dezembro de 2001 a junho de 2002.

Com o crescimento da indústria química no Brasil, o transporte de produtos perigosos como ácidos e produtos inflamáveis, radioativos e explosivos tem-se expandido de forma vinculada a ela, refletindo os seus avanços científicos e tecnológicos.

Por isso, o caminho para melhor conhecer o mercado do transporte de produtos perigosos é a Associação Brasileira de Indústria Química – ABIQUIM, à qual estão associadas as 25 maiores e melhores empresas de transporte e logística de produtos perigosos.

A ABIQUIM, além de manter o programa Atuação Responsável do qual participam também as transportadoras de produtos perigosos, acompanha os índices de acidentes com esses produtos. Segundo ela, a indústria química conseguiu reduzir o índice de acidentes de transporte com mortes por 10.000 viagens, de 0,54 para 1,15, entre 1999 e 2002, ou seja, em 72,2%; e manteve estável, no mesmo período, o índice de acidentes de transporte com vazamentos, que variou de 1,18 para 1,15. Ver Figuras 18, 19 e 20.

⁴⁹ Publicada no DOU nº 103, segunda-feira 31 de maio de 2004

Não foi possível reunir informações sobre os processos de contratação e execução do transporte feito pelas 25 empresas transportadoras e de logística de produtos perigosos; estima-se que elas sub-contratem autônomos para cumprir todos os contratos assumidos e que, naquele nível, o controle seja insatisfatório.

Uma fiscalização de cargas perigosas, feita em São Paulo, realizada pelo Instituto de Pesos e Medidas de São Paulo – IPEM/SP, por exemplo, constatou que 45 dos 49 caminhões parados apresentavam irregularidades, sendo o vazamento de combustível a irregularidade mais frequente. Considerando que 30 mil veículos circulam diariamente pela cidade transportando produtos perigosos, essa realidade adquire uma dimensão nacional.

Este é mais um grande desafio para a ANTT, agência reguladora do transporte terrestre e aquaviário, que precisa cumprir as funções de regulamentação e fiscalização sem atravancar as empresas operacionalmente.

9. Transporte multimodal

O evento mais importante ocorrido no período 1996-2002, referente ao transporte multimodal, foi o Acordo Mercosul Multimodal, publicado pelo Decreto Lei nº 3.411, de 12/04/00, que regulamentou a lei nº 9.611/98 e definiu os requisitos necessários para a obtenção das habilitações de OTM's – Operadores de Transporte Multimodal.

Regido por um único contrato, utiliza duas ou mais modalidades de transporte, desde a origem até o destino, e é executado sob a responsabilidade de um Operador de Transporte Multimodal - OTM. Além dos transportes, inclui os serviços de coleta, unitização, desunitização, movimentação, armazenagem e entrega de carga ao destinatário.

A Lei Nº 9.611, de 19/2/98, que dispõe sobre o Transporte Multimodal de Cargas: i) define o âmbito de atuação, se nacional ou internacional, e ii) cria a figura do OTM, como pessoa jurídica contratada, como principal, para a realização do Transporte Multimodal de Cargas da origem até o destino, por meios próprios ou por intermédio de terceiros.

O OTM, como é definido na lei, não é um simples intermediário, uma vez que assume a responsabilidade sobre toda a operação, além de poder consolidar e desconsolidar cargas e documentos.

Em 2002 havia 30 OTM's, registrados de acordo com o Decreto nº 1563, de 19/07/95, para o exercício de suas atividades no âmbito do Mercosul e outros 118 candidatos aguardavam a obtenção de seus registros, conforme as exigências do Decreto nº 3411.

Porém, esse Acordo apenas foi internalizado pelo Brasil.

Apesar dessa posição de liderança assumida pelo Brasil, registram-se ainda algumas dificuldades para que esse projeto avance e seja consolidado, dentre elas:

- a divergência dos governos dos estados no que tange à cobrança do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS (se na origem ou no destino), que impedem o andamento dos convênios entre os estados e a União para implementar o transporte multimodal;
- como nem sempre o Operador de Transporte Multimodal é uma empresa de transporte de carga, mas apenas um agente de apoio logístico, e como toda carga tem que ter seguro, as seguradoras não têm experiência de como cobrar esse seguro.

10. Reforma organizacional e institucional do setor de transporte

10.1. O que mudou no setor, com a reforma

Desde o ano de 2000, têm sido promovidas mudanças institucionais no setor, em nível federal, e sua consolidação poderá contribuir para a eficácia das políticas públicas que estão sendo formuladas pelo governo Lula.

Dentre essas mudanças destacam-se:

- a criação dos Conselhos de Autoridades Portuárias e dos Organismos Gestores da Mão-de-Obra portuária – OGMO;
- a criação, no âmbito da então Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República – SEDU/PR, do Grupo Executivo de Transporte Urbano – GTRAN, para coordenar políticas, programas e projetos de transporte urbano em articulação com as políticas e os programas de habitação;
- a criação das Agências Reguladoras de transportes terrestres e aquaviários, respectivamente, a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ;
- a extinção do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER, da Comissão Federal de Transportes Ferroviários - COFER e da Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – GEIPOT⁵⁰;
- a criação do Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – DNIT, para administrar os programas de operação, manutenção, conservação, restauração e reposição de rodovias, ferrovias, vias navegáveis, terminais e instalações portuárias; e
- a criação do Conselho Nacional de Políticas de Integração de Transportes - CONIT.

Foi também criado o Ministério das Cidades, em substituição à SEDU/PR, que fortaleceu as funções de coordenação de políticas, programas e projetos de transporte urbano, com a

⁵⁰ As funções de planejamento e pesquisas do GEIPOT foram distribuídas para as empresas reguladoras ANTT e ANTAQ e para o órgão de administração da infra-estrutura, o DNIT.

Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana, e absorveu algumas funções de transporte urbano, remanescentes no Ministério dos Transportes, passando a ter como organismos vinculados a Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU, a Companhia de Trens Urbanos de Porto Alegre - TRENSURB e o Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN.

A CBTU é uma empresa pública federal operadora dos trens urbanos, que estava vinculada ao Ministério dos Transportes; a TRENSURB é uma empresa subsidiária da CBTU e operadora do sistema de trem urbano da cidade Porto Alegre/RS, e que também estava vinculada ao Ministério dos Transportes; e o DENATRAN é organismo federal que coordena a Política Nacional de Trânsito, e que estava vinculado ao Ministério da Justiça.

Dentre as empresas públicas mantidas, após esse processo de reestruturação do transporte terrestre e aquaviário, estão a VALEC, a FRANAVE e a CBTU, sendo as duas últimas, respectivamente, exploradoras do transporte hidroviário interior e do transporte ferroviário urbano.

A VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A manterá, segundo a MP 2217-3/2001 suas atividades até a conclusão das obras de Estrada de Ferro Norte-Sul.

Da mesma forma, a FRANAVE - Companhia de Navegação do São Francisco estava autorizada a receber subvenções econômicas para cobertura do déficit de manutenção da companhia, apenas até 31 de dezembro de 2002, conforme os Artigos 3º e 4º da MP 2217-3/2001. Entretanto, em 06 de agosto de 2003 (Portaria 613/MT, com base na determinação contida no Acórdão nº 433/2003-TCU, 1ª Câmara, Sessão de 18/03/03), foi criado um Grupo de Trabalho, no âmbito do Ministério dos Transportes, com o objetivo de realizar estudos de viabilidade econômico-financeira, com proposta de revitalização da Companhia de Navegação do São Francisco - FRANAVE, objetivando aumentar a sua eficiência operacional, enquanto não ultimado o processo de desestatização, tendo em vista o seu histórico desempenho deficitário.

Quanto à CBTU - Companhia Brasileira de Trens Urbanos, o Art. 103 da Lei 10.233, de 05 de junho de 2001 reforça o disposto na Lei 8.693, de 03 de agosto de 1993, o qual prevê que tanto a CBTU como a TRENSURB – Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre deverão transferir para os Estados e Municípios a administração dos transportes ferroviários urbanos metropolitanos de passageiros.

Entretanto, a MP 2217-2/2003, Art. 103-A, que alterou a Lei 10.233, modifica esse quadro⁵¹.

Todo esse emaranhado legal reflete a grande resistência em consolidar o processo de descentralização dos trens urbanos, que vem se arrastando desde 1993, exatamente há 10 anos. A tendência do governo Lula é manter o controle sobre essa empresa, que poderá vir a ser um instrumento de política de subsídio ao transporte público, que está ganhando força

⁵¹ Na época, a CBTU estava sob a jurisdição do Ministério dos Transportes. Agora, está no Ministério das Cidades.

junto ao empresariado do transporte público por ônibus. Processo semelhante está ocorrendo com a FRANAVE e a VALEC.

A Lei 10.233/01, que reestruturou os transportes terrestres e aquaviários previu, no Art. 101, a reestruturação do Ministério dos Transportes, o que somente veio acontecer com a primeira medida provisória do governo Lula para o setor, a MP nº 103, de 01 de janeiro de 2003. O Art. 27, Inciso XXII, dessa MP define a estrutura mínima e as seguintes competências para o Ministério dos Transportes: a) política nacional de transportes ferroviário, rodoviário e aquaviário; b) marinha mercante, portos e vias navegáveis; e c) participação na coordenação dos transportes aeroviários. E o Art. 32, Inciso XI transfere as competências do Ministério dos Transportes, relativas ao transporte urbano, para o Ministério das Cidades.

A mesma Medida Provisória restaura a Comissão Federal de Transportes Ferroviários – COFER, que havia sido extinta pela Lei 10.233, de 05 de junho de 2001.

Seis meses após a publicação da MP 103, finalmente foi definida a estrutura organizacional do Ministério dos Transportes, por meio do Decreto 4.721, de 05 de junho de 2003.

Já o Conselho Nacional de Integração da Política de Transportes – CONIT, que deveria ter sido criado até 90 (noventa) dias contados da data de publicação da Lei 10.233, de 05 de junho de 2001 (Art.99), ainda não tinha surgido até a data de conclusão deste trabalho. Após a revisão das suas atribuições, pela Medida Provisória 103/03, o CONIT perdeu a sua competência inicial, de *formular proposta de políticas* nacionais para “...*assessorar o Presidente da República* na formulação de políticas nacionais de integração dos diferentes modos de transporte de pessoas e bens”; isto pode estar justificando a demora na sua estruturação e implantação.

10.2. Aspectos positivos e negativos da reforma no setor

Dentre os principais **aspectos positivos** das reformas administrativas promovidas no âmbito do setor transporte, podem ser citados, pela ordem de importância:

- a criação dos Conselhos de Autoridades Portuárias e dos Organismos Gestores da Mão-de-Obra portuária – OGMO;
- a unificação de todas as funções relativas ao transporte e ao trânsito urbano em um único ministério, o Ministério das Cidades;
- a criação da competência para outorga e extinção de direito de exploração de infraestrutura e de prestação de serviços de transportes terrestres e aquaviários, bem como para celebrar e gerir os respectivos contratos, por meio da ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres e da ANTAQ – Agência Nacional de Transporte Aquaviário. Porém, o governo Lula decidiu propor mudanças nas funções das Agências Reguladoras, enviando Projeto de Lei para o Congresso Nacional. A proposta permite que as agências executem

políticas públicas apenas quando houver delegação por parte dos ministérios com os quais tenham afinidade; no caso, o Ministério dos Transportes, restringindo o papel das agências ao papel de fiscalização e regulação. A oposição não aceitou a concentração, nos ministérios, do poder de formular políticas públicas setoriais. Dentre eles, destacou-se deputado Alberto Goldman, do PSDB de São Paulo, destacou-se como o principal defensor da manutenção das funções das agências reguladoras.

➤ a vinculação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, atual Conselho das Cidades, ao Ministério das Cidades⁵²; e

➤ a criação do DNIT – Departamento Nacional de Infra-estrutura Terrestre, que assume funções mais amplas que o extinto DNER, podendo executar as suas funções de planejamento e gestão da infra-estrutura de transporte terrestre, de forma mais descentralizada, por meio de convênios de delegação ou cooperação.

Dentre os **aspectos negativos** das reformas administrativas promovidas antes e depois do governo Lula, destacam-se:

➤ a fiscalização do trânsito nas rodovias, por conta da Polícia Rodoviária Federal – PRF, permaneceu vinculada ao Ministério da Justiça;

➤ a neutralização dos efeitos da Lei 2.033 de 05 de junho de 2001, com a edição do Artigo 103 A da MP 2217-2/2001, sobre a execução direta dos serviços e projetos de trens urbanos, pela CBTU, o que pode levar a um prolongamento do processo de descentralização, que vem se arrastando desde 1993 (Lei 8.693, de 03 de agosto de 1993); e

➤ a inadequada transição das funções do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER para o Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – DNIT, trazendo prejuízos ao andamento dos contratos, inclusive com organismos internacionais de financiamento, como o BIRD e o BID.

10.3. As Inter-relações e Interferências de funções entre o Ministério das Cidades e o Ministério dos Transportes

Os aspectos mais importantes da inter-relação e/ou interferência entre o Ministério das Cidades e o Ministério dos Transportes são:

- as travessias urbanas;
- os conflitos de circulação entre as concessionárias de transporte ferroviário de carga e as operadoras de transporte ferroviário metropolitano de passageiros;

⁵² No governo anterior o então Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU não estava vinculado à Secretaria Especial de Desenvolvimento da Presidência da República.

- os conflitos de planejamento e operação entre o transporte de trens urbanos metropolitanos, o transporte urbano por ônibus e o transporte de carga de longa distância; e
- os conflitos entre os serviços de transporte interestadual por ônibus, com características urbanas, e os serviços de transporte intermunicipal metropolitano ou urbano por ônibus.

Com relação ao problema das **travessias urbanas**, pesquisa publicada em dezembro de 2002⁵³, constata que 37,6% dos 4.946 acidentes fatais, ocorridos em 2000, foram do tipo “atropelamento”, com pedestres e ciclistas, indicando a necessidade de se dar prioridade para estudos e medidas visando melhorar as condições das travessias de rodovias nas áreas urbanas e educar os pedestres e ciclistas para o uso correto das travessias. Para tanto, seria necessário um entendimento entre ambos os ministérios, para definir as responsabilidades de investimentos na infra-estrutura das áreas urbanas lindeiras às rodovias, que ambos devem assumir.

Sobre o **conflito de circulação entre a carga ferroviária de longa distância e passageiros de trens urbanos**, está em andamento uma tentativa de negociação entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM, para resolver o conflito entre os trens de carga da Concessionária MRS Logística S.A. e os trens da CPTM, pois aqueles utilizam linhas por onde circulam os trens de passageiros, fazendo com que as plataformas das estações sejam mais estreitas que o necessário, pois os gabaritos dos trens de carga são mais largos, o que mantém uma distância perigosa para o embarque e desembarque de passageiros. Além disso, a empresa de carga pretende continuar circulando pela área central de São Paulo (Estação da Luz) sob o argumento de que um eventual desvio, cujo projeto a CPTM já elaborou, poderia aumentar os custos de operação dos trens de carga.

Relativamente ao **conflito ônibus, trens urbanos e carga de longa distância, no que tange ao planejamento urbano e de transporte e circulação**, as diferenças de jurisdição (governos federal, estadual e municipal) e o corporativismo dificultam a necessária articulação e/ou integração.

Com respeito aos **conflitos entre os serviços de transporte interestadual por ônibus, com características urbanas, e os serviços de transporte intermunicipal metropolitano ou urbano por ônibus**, este é um problema que vem se arrastando por longos anos e que precisa ser resolvido, por meio de instrumentos que deleguem aos governos estaduais, quando gestores do transporte metropolitano, ou aos governos municipais, na falta daqueles, a exploração desses serviços, reduzindo as externalidades negativas desses conflitos.

⁵³ Ministério dos Transportes (Programa PARE) & Universidade de Brasília/Centro de Formação de Recursos Humanos em Transporte – CEFTRU. “Acidentes de Trânsito nas Rodovias Federais.” Brasília: Ministério dos Transportes, dezembro, 2002.

11. Fontes de financiamento e realidade orçamentária do setor

11.1. Fontes de financiamento

A quase totalidade dos gastos com infra-estrutura de transporte vem sendo financiada com recursos do Tesouro Nacional, que são arrecadados sem destinação específica para o gasto, isto é, livres para a movimentação e empenho para uso em qualquer setor. As receitas próprias, advindas da cobrança de contribuições dos usuários, embora cobradas de forma significativa do contribuinte, não são transferidas como receitas vinculadas ou de exploração para o setor de transporte. Restaram, como fontes alternativas, as operações de crédito do BID e Banco Mundial. Essas operações representaram, em 1999, 22% dos gastos com investimentos, contra 12% em 1995⁵⁴.

São utilizados também recursos extra-orçamentários do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT para financiamento de projetos de infra-estrutura do transporte urbano, administrados pelo BNDES. Sobre o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, cuja aplicação em infra-estrutura de transporte público coletivo urbano foi aprovada pelo seu Conselho Curador, em 26 de novembro de 2002, há interesse do novo governo em consolidar o uso desta fonte extra-orçamentária, inclusive ampliando o reduzido limite anual inicialmente aprovado.

Os recursos provenientes da CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, o popular imposto verde, tributo cobrado da importação e comercialização do petróleo e seus derivados, criado pela Emenda Constitucional nº 33, de 11/12/2001, para assegurar investimentos em programas de infra-estrutura de transporte, ainda não haviam sido aplicados no setor, até a data da conclusão deste trabalho.

Após a aprovação da Lei Complementar 10.336, de 19 de dezembro de 2001, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 10.636, de 30 de dezembro de 2002, que regulamentava a aplicação da CIDE, a partir de 2003. Nessa lei foram definidos percentuais de aplicação dos recursos por segmentos. Ao setor de transportes coube o maior percentual: ficou definido que a ele seriam destinados 75% dos recursos da CIDE, dos quais 25% seriam para a infra-estrutura de transporte urbano.⁵⁵

Em 2002, que seria o primeiro ano de cobrança dessa contribuição, ter-se-ia liberdade de utilização dos recursos, desde que respeitado o estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias da União. De 2003 em diante, essa utilização obedeceria a critérios estabelecidos em lei.

Entretanto, em 30 de dezembro de 2002, o governo Fernando Henrique, em comum acordo com a equipe de transição do governo Lula (recém eleito), decidiu vetar os artigos que vinculavam os recursos e que destinavam, também, parte dos mesmos para a infra-estrutura do transporte urbano.

⁵⁴ WRIGHT, Charles Leslie & FIRMINO, Antonio Carlos. Financiamento do Setor de Transporte no Brasil. BID: Washington, D.C., 2001. 133 pp.

⁵⁵ A reforma tributária em tramitação amplia a base tributária da CIDE e tende a incorporar acordo entre o governo federal e os governos estaduais de repassar 25% dela diretamente aos estados. O transporte urbano não tem tido espaço nessa negociação.

O Ministério dos Transportes e a extinta Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (atual Ministério das Cidades), que contavam com a recuperação orçamentária do setor, por meio de uma fonte estável e permanente, tiveram que reiniciar as negociações que haviam durado mais de três anos.

11.2. Espaços e problemas orçamentários e financeiros do setor

Pode-se resumir em três os tipos de problemas relativos ao orçamento do setor transporte no Brasil: estrutural, dimensional e financeiro.

O primeiro deles diz respeito à estrutura orçamentária, que não acompanha a mesma estrutura do Plano Plurianual – PPA. Enquanto o orçamento apresenta em sua estrutura uma classificação por sub-setor e tipo de projeto/atividade, como por exemplo “Setor Rodoviário/Eliminação de Pontos Críticos”, o PPA tem estrutura de classificação por programa, ao qual estão vinculadas todas as ações (projetos) relativas àquele programa, independente de qual seja o sub-setor, se rodoviário, ferroviário ou aquaviário, como por exemplo, “Corredor do Mercosul/Adequação de Trechos Rodoviários dos estados componentes do corredor”. Essa discrepância pode fortalecer a impressão, já existente em parcela significativa dos técnicos do governo federal, de que o PPA é uma peça de ficção.

Além disso, o conceito de orçamento executado refere-se aos empenhos emitidos em um determinado ano fiscal. A prática decorrente deste conceito é uma informação da execução da meta financeira defasada da meta física.

O segundo problema relativo ao orçamento do setor, o dimensional, se expressa no fato de que, apesar do contingenciamento, ele é maior do que a capacidade de gasto e de gerenciamento dos respectivos Ministérios; além disso, permite dispersar os recursos em pequenos projetos cuja eficácia, do ponto de vista das atribuições constitucionais do governo federal, é discutível.

O terceiro problema, o financeiro, tem dois aspectos: i) o orçamento do setor não conta com recursos de fontes vinculadas; e ii) as metas de superávit primário restringem o orçamento para investimentos.

Esses três tipos de problema que atingem o orçamento dificultam o processo de planejamento e avaliação dos programas de investimentos no setor, pois:

- os técnicos da unidade orçamentária não falam a mesma língua dos gerentes de programas do PPA, gerando necessidade de relatórios intermediários, exigindo re-trabalho e gerando desperdício de tempo do gerente, que poderia ser aproveitado para acompanhar e avaliar a efetividade das ações do seu programa;
- faltam recursos para os programas considerados estratégicos e os cronogramas não se cumprem; e

- não há como consolidar um processo de planejamento e gestão com os repetidos soluços no fluxo de recursos orçamentários.

11.3. O controle e a avaliação de programas com recursos extra-orçamentários

O uso dos recursos extra-orçamentários, provenientes de fontes como o FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador, o FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, Parcerias com Iniciativa Privada, Doações etc, é sempre muito difícil de ser acompanhado e fiscalizado, dado que a unidade orçamentária dos ministérios ou a gerência de cada programa não contam com estrutura nem com metodologia para exercer tal função a contento.

Os organismos executores dos projetos com os recursos do FAT e do FGTS, como o BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e a CAIXA – Caixa Econômica Federal, respectivamente, dispõem de sistemática de acompanhamento, por parcela liberada, por projeto. Contudo, embora ambos disponham de estrutura de fiscalização com o auxílio de uma equipe de engenheiros, a medição da eficácia dos recursos aplicados é praticamente inviável; as informações disponibilizadas para o Ministério não são “on-line” e são de difícil identificação dos recursos aplicados, pelo fato de estarem demasiado agregados, e sem nenhum tratamento estatístico, exigindo esforço adicional do gerente do programa, para acompanhar o fluxo orçamentário e financeiro das ações do seu programa.

12. As conquistas, os entraves e as perspectivas para o setor

12.1. Os resultados dos Planos Plurianuais do governo federal – período 1996-2003

As estratégias definidas pelo Plano Plurianual do governo brasileiro, no período 1996-1999, buscavam:

- a construção de um Estado moderno e eficiente;
- a redução dos desequilíbrios espaciais e sociais; e
- a inserção competitiva e modernização produtiva.

O seu principal instrumento elaborado para concretizar essas estratégias foi o primeiro plano do governo Fernando Henrique, conhecido como *Brasil em Ação*.

Já no período 2000-2003 destacaram-se dentre as estratégias:

- a consolidação da estabilidade econômica com crescimento sustentado;

- a promoção do desenvolvimento sustentável voltado para geração de emprego e oportunidades de renda;
- o combate à pobreza e a adoção de políticas de inclusão social; e
- a consolidação da democracia e dos direitos humanos.

Dentre os itens da **Agenda Ambiental** constante do Plano Plurianual do Governo Federal, 2000-2003 estavam incluídos: i) introduzir instrumentos de estímulo à conservação ambiental e inserir a variável ambiental nas decisões das agências oficiais de crédito; ii) melhorar a qualidade dos projetos do setor público, em relação ao impacto destes sobre o meio ambiente; e iii) promover iniciativas que permitam enfrentar os desafios ambientais das aglomerações urbanas: poluição das águas, sonora, do ar e destinação do lixo.

Apesar das evidências reunidas neste trabalho sobre o cumprimento dos objetivos setoriais traçados pelos dois PPAs anteriores, ou seja, no período 1996-2003, para se medir melhor os resultados das ações do governo federal, no setor transporte, seria necessário:

- dispor de metodologia para o cálculo do valor agregado, resultante dessas ações, expurgando fatores externos ao setor, como por exemplo as distorções da guerra fiscal entre os estados da federação;
- rever os indicadores selecionados durante o desenho dos programas/projetos, com o propósito de analisar a sua qualidade, avaliabilidade e pertinência;
- analisar os impactos dos programas/projetos do setor público, no que tange à sua aderência às prioridades do governo, às necessidades regionais, à efetividade dos programas/projetos selecionados como estratégicos e à sua contribuição para o desenvolvimento regional; e
- ter melhores informações sobre a participação do setor privado nos investimentos.

Entretanto, vários objetivos setoriais de transporte, definidos pelos PPAs do período 1996-2003, foram alcançados, até o ano de 2002, como:

- a modernização do sistema portuário por meio da consolidação da Lei dos Portos, da modernização da sua infra-estrutura, da melhoria da operação e da regulação e da fiscalização, cujas evidências estão reunidas no Capítulo 5.
- a exploração do potencial multimodal nos investimentos em transporte, complementando a legislação de transporte multimodal, incrementando a participação do setor privado nos terminais multimodais, estimulando a integração e a complementaridade modal, estruturando os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento e conservando o patrimônio viário nacional. Ver detalhes no Capítulo 10.

- o reforço da regulação e fiscalização da atuação privada, nos serviços concedidos, por meio da reestruturação dos órgãos públicos gestores e do aperfeiçoamento das funções de normatização, coordenação, fiscalização e avaliação de desempenho. Os Capítulos 11 e 12 apresentam evidências sobre o alcance desse objetivo setorial.
- a aceleração do processo de desestatização, descentralização, concessão e modernização dos serviços de transporte, mediante a descentralização e concessão das rodovias federais, da transferência, concessão e arrendamento dos portos ou áreas portuárias, da privatização de empresas de navegação do setor e da privatização do sistema ferroviário de carga. Os capítulos 4 e 5 mostram como e em que nível se atingiu esse objetivo setorial.
- o apoio à consolidação do MERCOSUL e promoção da melhoria da integração inter-regional e com os demais países da América do Sul, por meio da melhoria do desempenho dos sistemas de transporte e da criação dos meios institucionais para a facilitar o transporte internacional na América do Sul e para a facilitar o transporte multimodal. Nos Capítulos 9 e 10 se podem verificar as evidências do alcance desse propósito. Além disso, a duplicação das principais rodovias componentes do Corredor Mercosul, a Fernão Dias e Régis Bittencourt, em parceria com o BID, representou um grande salto para o cumprimento desse objetivo setorial. O Corredor Mercosul, com cerca de 8.000 km de vias, que liga Belo Horizonte a Osório, no Rio Grande do Sul, é composto pelas rodovias: Fernão Dias (BR-381- 473 km no estado de Minas Gerais e 90 km no estado de São Paulo); Régis Bittencourt (BR-116) entre São Paulo e Curitiba; e Curitiba- Florianópolis (BR-101/BR-376). Detalhes podem ser vistos no Anexo 1 – Programas Estratégicos do PPA: programado e executado da meta física e financeira, de 1997 a 2002.
- a cooperação com os diversos setores e esferas do governo para a melhoria dos transportes urbanos, formulando política e diretrizes para esse sub-setor, estimulando a gestão integrada do transporte e trânsito e incentivando o uso de tecnologias limpas. O Capítulo 6, item 6.4, apresenta as evidências do alcance desse objetivo setorial. Além disso, a integração entre as funções de planejamento do transporte e trânsito urbano também cresceu, após a aprovação do Código Brasileiro de Trânsito, por meio da Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997, e suas alterações posteriores (9.602, de 21/01/98 e 9.792, de 14/04/99), criando um ambiente favorável à tomada de decisões para priorizar a circulação do transporte público no sistema viário principal das cidades.
- o aperfeiçoamento da legislação do uso e ocupação do solo urbano. A aprovação do Estatuto das Cidades, pela Lei Federal 10.257 de 10/07/2001, cujo projeto foi iniciativa do executivo, fez cumprir o previsto nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal e permitiu a concretização desse objetivo setorial definido no PPA 96-99. O Estatuto da Cidade criou um ambiente favorável para incluir ou atualizar o transporte público como instrumento de política de desenvolvimento e expansão urbana, o que já ocorreu com Curitiba, dentre outras cidades, com a participação ativa do órgão gestor de transporte urbano e trânsito de Curitiba na adequação da legislação municipal e estadual (municípios da região metropolitana) desse importante instrumento de política urbana. Outras cidades, como Belo Horizonte e Porto Alegre, por exemplo, já haviam aprovado os seus Planos Diretores, em

1996 e 1999, respectivamente, com a participação ativa dos seus órgãos gestores de transporte e trânsito, possibilitando a inclusão de novos conceitos à legislação urbanística, tais como: uso do solo condicionado à hierarquização viária, limitação do potencial de adensamento construtivo pela capacidade da infra-estrutura de transportes, obrigatoriedade, pelo empreendedor, de estudos de impacto de empreendimentos de grande porte sobre o sistema de transportes e definição de uma estratégia de mobilidade urbana, com prioridade para o transporte coletivo.

12.2. Os principais entraves estruturais, institucionais e orçamentários do setor

Do exposto nos itens anteriores, pode-se resumir que os principais entraves estruturais, institucionais e orçamentários do setor transporte são:

- As diferenças de capacitação técnica e financeira para elaborar e executar projetos, dos diferentes estados e municípios do País, que emperra qualquer processo de descentralização pretendido pelo governo federal;
- A estrutura das relações trabalhistas, a deficiência de pessoal qualificado em gestão ambiental, o atraso tecnológico no registro e controle do fluxo de cargas, e um marco regulatório demandando ajustes, no sistema portuário brasileiro;
- Inconstância no fluxo de recursos orçamentários e a existência de um portfólio de projetos do PPA maior do que capacidade financeira e gerencial do governo;
- Modelos de concessões e respectivos planos de outorgas das rodovias e das ferrovias necessitando de ajustes no seu marco regulatório, nas suas metas físicas e financeiras e nos métodos de administração dos contratos, a partir de análise das experiências dos contratos em vigor;
- Reduzido conhecimento teórico e pouca experiência dos gerentes de programas do PPA com projetos de Parcerias Público-Privado, apesar dos esforços feitos pela SPIE, do Ministério do Planejamento, durante o ano de 2002;
- Fragilidade dos contratos de delegação dos serviços de transporte público urbano, tanto no que se refere ao seu conteúdo, que raramente está baseado em um plano de outorga, como no que tange ao cumprimento efetivo das cláusulas contratuais, mesmo em caso de ter sido melhor elaborado, o que torna esse sub-setor cada vez menos atrativo e reduz a capacidade de fechar contratos de operações de créditos pela incerteza da receita;
- Conflitos nas concessões dos serviços de transporte interestadual e internacional de passageiros, devido à existência de prazos e condições contratuais diversos, o que está levando à corrida das empresas operadoras à justiça. Esses conflitos têm como base as discrepâncias entre a Lei 10.233, de 05/06/03 e o Decreto Presidencial 2521/98, que levaram à queda de investimentos das concessionárias desse sub-setor e, conseqüentemente, ao aumento do transporte clandestino.

- Custo do Pedágio considerado muito elevado, chegando a igualar-se ao custo do combustível no mesmo trecho; o custo de transação (impostos mais custos administrativos) do pedágio é muito alto, chegando a aproximadamente 50% do valor do mesmo.
- Defasagem entre os avanços promovidos no governo federal para estruturar-se para a gestão ambiental no setor transporte e a falta de capacitação daqueles que devem executar/cumprir as normas de proteção ambiental.
- Reduzida experiência de gerenciamento do processo de concessão da infra-estrutura e dos serviços de transporte.
- Indefinição de responsabilidades sobre os investimentos nas travessias urbanas das rodovias, o que está concorrendo para um elevado número de mortes por atropelamento nas rodovias federais.
- Reduzida capacidade institucional e de endividamento da maioria dos municípios e estados.
- Conflitos de circulação entre a carga ferroviária de longa distância e passageiros de trens urbanos.
- Conflitos entre concessionárias e entre concessionárias e usuários dependentes do transporte ferroviário de carga, relativos ao direito de passagem e tráfego mútuo.
- Conflitos entre os serviços de transporte interestadual por ônibus, com características urbanas, e os serviços de transporte intermunicipal metropolitano ou urbano por ônibus.
- Roubos de cargas nas estradas federais.

12.3. Aspectos ambientais

A variável ambiental no Brasil, embora formalmente tenha sido incorporada pelos governos federal, estaduais e municipais, por meio da estruturação de unidades e/ou equipes técnicas, criadas para assegurar a sua inserção na formulação de planos e programas setoriais, ainda não foi absorvida, na prática, pelas empresas executoras dos projetos de transporte, especialmente os projetos viários e/ou de implantação de grandes empreendimentos geradores de tráfego.

Por isso, ainda há muito que fazer para que os impactos ambientais dos projetos de transporte sejam reduzidos, especialmente no que se refere:

- ao desenvolvimento da capacidade de planejamento, acompanhamento e avaliação dos impactos dos projetos de transporte sobre o meio ambiente;
- à elaboração de projetos de compensação ambiental de grandes intervenções viárias;

- à fluidez dos processos de licenciamento ambiental, cuja lentidão tem prejudicado o cumprimento dos cronogramas, até pelas empresas construtoras mais eficientes; e
- à criação de instrumentos para educação e punição das múltiplas empresas operadoras e prestadoras de serviço no setor transporte, para que assumam a sua responsabilidade de redução dos impactos ambientais dos seus projetos e serviços.

Neste aspecto, os programas desenvolvidos com recursos de organismos multilaterais de financiamento têm sido instrumentos de educação e capacitação importante, como, por exemplo, PRODETUR/NE II, objeto do contrato BID/PRI com o Banco do Nordeste.

Dentre as condições impostas para o êxito desse programa, está aquela em que os investimentos de caráter institucional, necessários para a sustentabilidade de longo prazo, seriam iniciados previamente aos investimentos em obras de infra-estrutura, particularmente no setor transportes, responsáveis pela maioria dos impactos induzidos.

Foram priorizadas as ações que visavam consolidar e completar os investimentos realizados no âmbito do programa anterior (PRODETUR I), objeto de contrato com o BID, em 1994. Essas ações deveriam incluir a correção dos impactos ambientais e sociais resultantes de um processo de planejamento menos estruturado, empregado na primeira etapa. Assim, novos destinos turísticos não seriam desenvolvidos, de acordo com o Regulamento Operativo do Programa, enquanto as providências e ações necessárias para consolidar o PRODETUR/NE-I não tivessem sido asseguradas, incluindo-se nessas providências uma Avaliação Ambiental Estratégica.

O PRODETUR/NE-I (Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste) contemplou um componente de infra-estrutura de transportes que incluiu a melhoria e expansão de oito aeroportos internacionais e a construção ou adequação de capacidade de 877 km de rodovias e acessos rodoviários.

Durante a preparação do PRODETUR/NE-II foram realizados três estudos para avaliar a execução e os resultados do PRODETUR/NE-I: uma avaliação dos impactos ambientais e sociais do projeto “Costa do Descobrimento na Bahia”; uma análise ambiental de projetos em três estados (Ceará, Rio Grande do Norte e Sergipe); e uma avaliação ex-post dos aspectos ambientais e sócio-econômicos de uma amostra de projetos da região.

Desses estudos, se concluiu que o PRODETUR/NE-I havia estimulado novos investimentos e a geração de empregos e contribuído para o desenvolvimento econômico da região. Contudo, o crescimento do turismo e o do fluxo migratório havia gerado problemas ambientais e sociais em vários municípios, tais como: i) a fixação descontrolada de pessoas procurando por trabalho e construindo em áreas ambientalmente sensíveis; ii) os benefícios do crescimento do turismo não foram capturados por alguns municípios participantes do programa, dado sua limitada capacidade de gestão fiscal.

Dentre as lições aprendidas com o PRODETUR/NE-I, citadas no documento de empréstimo do PRODETUR/NE-II(1392/OC-BR), e que dizem diretamente respeito aos impactos ambientais de obras de infra-estrutura, destacaram-se as seguintes:

Primeira lição: faz-se necessário um cuidadoso planejamento e controle da seqüência dos investimentos para minimizar os impactos ambientais negativos associados com o crescimento do turismo e do fluxo migratório. Portanto, os municípios devem ter um adequado Planejamento e Controle do Uso do Solo antes de executar projetos de investimentos em infra-estrutura. E que, por isso, o PRODETUR/NE-II daria prioridade para a consolidação e a complementação dos investimentos no primeiro estágio, antes de aprovar novos investimentos.

Segunda lição: faz-se necessário um esquema de execução que seja capaz de responder à dinâmica do desenvolvimento do turismo e que os projetos, um a um, precisam ser avaliados por um grupo de especialistas nas áreas de planejamento de turismo e análise dos impactos sócio-ambientais, os quais devem estar disponíveis na agência executora. E que, portanto, o programa seguinte deveria incluir uma estrutura de execução, a qual necessariamente incorporaria as necessidades de planejamento e participação em revisões sistemáticas do progresso do programa.

Terceira lição: o programa seguinte deveria contrabalançar investimentos em infra-estrutura com investimentos no fortalecimento da capacidade dos municípios de capturar os benefícios resultantes do crescimento do turismo.

Essas lições do PRODETUR/NE-I e as respectivas correções de rumo, incorporadas no PRODETUR/NE-II, mostram quanto os organismos de financiamento, externos ou internos, podem contribuir para o desenvolvimento da gestão dos impactos ambientais no Brasil, por meio dos seus programas.

O Programa de Desenvolvimento Sustentável para o Pantanal, objeto de contrato com o BID, assinado em dezembro de 2000 e que tem como executor o Ministério do Meio Ambiente-MMA, também é um bom exemplo dos efeitos que os programas financiados por organismos de fomento podem ter na educação ambiental.

Esse programa incluiu um componente de construção de 106 km da estrada parque “Transpantaneira” (MT-060). Devido ao seu potencial de impacto sobre o meio ambiente, foi exigido um estudo de impacto ambiental, que foi submetido a uma consulta pública de março até agosto de 2000.

Não foram encontrados impactos negativos imediatos, além dos temporários; e estes eram mínimos, devido ao domínio da adequada tecnologia construtiva já conhecido no país.

Porém, se esperava impactos negativos de longo prazo, em virtude do incremento do ecoturismo, com a construção da estrada parque. Assim, decidiu-se que o programa iria desenvolver um eco-turismo em uma escala apropriada, com salvaguardas apropriadas,

(normas e procedimentos municipais e treinamento). Planos de administração de áreas e acessos de proteção ambiental determinariam a capacidade de monitoramento ambiental e estabeleceria os limites de visitantes e atividades. Planos de implementação e gerenciamento da estrada parque e acessos assegurariam que as restrições de zoneamento e uso e ocupação do solo reduziram os impactos de desenvolvimento ao longo das vias beneficiadas.

A prática de neutralização dos riscos de impactos ambientais negativos, por meio de restrições contratuais impostas pelos organismos de financiamento, precisa ser aprofundada nos programas de transporte, incluindo-se nela os acidentes de trânsito, principalmente as mortes nas travessias urbanas, como uma variável de impacto ambiental das mais importantes, tendo em vista ser o homem o elemento central do meio ambiente.

12.4. A política formulada pelo governo Lula, sua estratégia e prioridades para o transporte regional e urbano

As orientações estratégicas do governo Lula para o PPA 2004-2007, e que afetam diretamente o setor transporte são as seguintes:

- a) *dimensão social*: inclusão social e universalização do acesso aos serviços públicos essenciais; reorientação do orçamento público para viabilizar os gastos sociais essenciais (dentre eles está o transporte coletivo);
- b) *dimensão econômica*: melhoria da competitividade exportadora e a substituição de importações; fortalecimento da infra-estrutura econômica (com destaque para o transporte); incentivo às parcerias entre o setor público e o setor privado (por meio de avanços na regulação dos serviços públicos, bem como o aperfeiçoamento contínuo das agências reguladoras); fortalecimento da capacidade pública e privada de financiar investimentos por meio de fontes internas.⁵⁶; e diversificação e ampliação da pauta de comércio exterior e dos mercados internacionais, com prioridade ao Mercosul e à integração econômica do continente sul-americano;
- c) *dimensão regional*: substituição do processo assimétrico de desenvolvimento socioeconômico; investimento seletivo em infra-estrutura, atacando de imediato os entraves em transporte;
- d) *dimensão ambiental*: adotar o conceito da estreita relação entre degradação ambiental e degradação social; e valorizar o combate ao desperdício.

Na Mensagem Presidencial, de 28 de agosto de 2003, que encaminhou o Plano Plurianual 2004-2007 ao Congresso Nacional, consta que a estratégia de longo prazo é induzir a retomada do crescimento econômico e que iniciativa privada tem um papel insubstituível nesse processo.

⁵⁶ O BNDES, a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil e os demais bancos estatais fortalecerão suas atividades como agências de fomento.

Sobre o setor de transportes o governo pretende promover a redução do custo de logística, a exploração do potencial de uso multimodal em substituição à matriz predominantemente rodoviária, a abertura de sistemas de integração com a fronteira econômica do território brasileiro e com os países vizinhos, e a melhoria da mobilidade urbana.

No que se refere à mobilidade urbana, a orientação estratégica do Ministério das Cidades, no governo Lula é:

- evitar planos setoriais de transporte e trânsito desvinculados de uma política de desenvolvimento urbano e rural, que somente tem contribuído para o surgimento e a expansão de núcleos urbanos, sem a devida infra-estrutura, e com comprometimento da qualidade de vida urbana; e
- estimular que a estrutura urbana e a organização do uso dos espaços públicos e do trânsito priorizem o transporte coletivo sobre o individual.

Sendo assim, o governo Lula pretende aumentar os investimentos no transporte público, adotar modelos adequados de custeio dos serviços e melhorar a capacitação gerencial, tanto do poder público como das empresas prestadoras de serviço, para, com isso, exercitar a política de inclusão social por meio do transporte.

O valor total de investimentos, a serem realizados com recursos orçamentários e não orçamentários, previstos para o setor transporte, no PPA 2004-2007, é de 45,6 bilhões de reais, distribuídos da seguinte forma: Rodoviário, 33,28%; Transporte Urbano (inclui o transporte ferroviário urbano); 22,3%; Aéreo, 14,16%; Marinha Mercante, 7,22%; Portuário, 6,81%; Ferroviário, 6,21%; Trânsito (urbano e de longa distância)⁵⁷, 6,52%; Hidroviário, 1,85%; Facilidades para Pessoas com Dificuldade de Locomoção, 0,03%. Os restantes 1,62% estão sendo destinados à gestão do transporte.

A Tabela 16 mostra os valores previstos para o PPA 2004-2007, proposto pelo governo Lula, identificando os investimentos e as despesas correntes, por sub-setor.

Do total de 45,6 bilhões de reais, 38,0 bilhões estão destinados a investimentos, ou seja, 83,3%, distribuídos entre os Ministérios da seguinte forma: Transportes, 56,6%; Cidades, 26,7%; Aeronáutica, 16,3%; Justiça (Polícia Rodoviária Federal), 0,3%; Direitos Humanos (Facilidades para Pessoas com Dificuldade de Locomoção), 0,1%. A Tabela 17 apresenta a programação do PPA 2004-2007, por ministério.

No Ministério dos Transportes, para o qual foi previsto o valor de 21,5 bilhões de reais, para investimentos, o programa Manutenção da Malha Rodoviária Federal recebeu 23,0% dos recursos.

⁵⁷ Inclui o previsto para o Ministério das Cidades e para o Ministério da Justiça.

Analisando-se por programa, os recursos do Ministério dos Transportes, destinados a investimentos ficaram distribuídos assim (em R\$bilhões): Manutenção da Malha Rodoviária federal, 4,96; Corredor Nordeste, 3,15; Fomento ao Desenvolvimento à Indústria Naval, 3,08; Corredor Leste, 2,28; Corredor Mercosul, 1,76; Corredor Araguaia-Tocantins, 1,35; Corredor Oeste-Norte, 1,27; Corredor Trans-metropolitano, 1,22; Corredor São Francisco, 1,21; Fronteira Norte, 0,62; e Corredor Sudoeste, 0,60.

Do total de 21,53 bilhões de reais para investimento do Ministério dos Transportes, 5,84 bilhões, ou seja, 27,1%, provirão de fontes não orçamentárias e 15,68 bilhões, ou seja, 72,8%, serão suportados por fontes orçamentárias.

No Ministério das Cidades, o programa que recebeu o maior volume de recursos, no PPA 2004-2007, foi o *Mobilidade Urbana*, com o valor de 8,90 bilhões de reais, seguido do programa *Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros*, com o valor de 1,25 bilhão de reais. O primeiro inclui investimentos de 8,79 bilhões por meio do financiamento ao transporte de massa com recursos não orçamentários. O segundo programa inclui investimentos com 77,2% de recursos orçamentários e 22,8% de recursos.

O programa *Mobilidade Urbana*, suportado quase que totalmente com recursos não orçamentários, reserva apenas cerca de 106 milhões de reais do orçamento para: i) apoio a projetos de corredores estruturais de transporte coletivo urbano; apoio a projetos de sistemas de circulação não motorizados; e apoio a tratamento de conflitos intermodais na circulação urbana.

Já o financiamento de infra-estrutura de transporte coletivo urbano, com recursos do programa PRÓ-TRANSPORTE, cuja fonte é o FGTS, embora conste do PPA não há informação sobre o valor previsto. Atualmente, há disponibilidade de empréstimo de 250 milhões por ano, empréstimo esse que poderia ser usado, como contrapartida de operações de créditos externos; porém os municípios estão esbarrando nos seus limites de endividamento e nos limites impostos pelas regras do FGTS.

As prioridades do governo Lula são o transporte rodoviário e o transporte coletivo urbano, especialmente os sistemas de trens metropolitanos, que estão sendo beneficiados com recursos orçamentários. Os investimentos em aeroportos têm auto-suficiência de recursos. Dos 6,2 bilhões de reais previstos, 89,5% dos recursos são próprios da INFRAERO.

13. Estratégia para otimizar os investimentos na infra-estrutura de transporte

No que se refere à captação de recursos externos, e tendo em vista a experiência negativa do fluxo dos recursos financeiros, dos empréstimos externos, decorrente da necessidade de controlar a inflação, seria necessário pensar em uma alternativa de instrumento de repasse e administração que evitasse a apropriação da divisa pelo Tesouro Nacional. Isto, evidentemente, requereria um marco legal sólido; porém poderia vir a ser viável. O captador e o administrador dos recursos não seria o poder público, mas uma empresa

privada, com poderes para tanto, por meio de concessão. A contrapartida seria assegurada por meio da criação de um fundo e repassada por intermédio do contrato de concessão, o qual teria a garantia de entidades de fomento nacionais, como o BNDES, por exemplo.

No tocante ao processo de preparação, execução e avaliação dos programas e projetos haveria necessidade de treinamento específico dos responsáveis pelos investimentos, à luz das diretrizes, objetivos e metas do governo e do organismo financiador, tanto dos contratantes como dos contratados. Abaixo, sugerem-se os elementos mínimos de uma estratégia para otimizar os investimentos.

13.1. Processo de preparação

Equilíbrio entre o tamanho do projeto e a estrutura de monitoração do mesmo no organismo financiador;

Definição de pesos para cada componente e desenvolvimento de método padrão para o cálculo da execução física e financeira, especialmente durante a execução do projeto;

Separação clara entre os indicadores de efetividade do projeto e os indicadores de medição da execução físico-financeira do projeto;

Definição de prioridade para os sub-programas ambientais, de forma a educar inclusive os órgãos gestores ambientais para focalizar as exigências nos itens mais significativos para os resultados do projeto;

Fortalecimento da política de manutenção do sistema existente;

Introdução de exigência de um bom plano de outorga e uma boa base contratual, como condição de eficácia e efetividade de quaisquer projetos de financiamento de setores explorados pela iniciativa privada, ainda que este seja objeto de financiamento do setor público;

Exigência de plano de transporte e circulação, no qual já tenham sido analisados as alternativas tecnológicas e os reflexos dessas alternativas na tarifa, para financiamento do transporte urbano.

13.2. Processo de execução

Prioridade aos componentes institucionais e ambientais, especialmente no que se refere à implantação de sistemas de informações gerenciais (equipamentos, metodologia e respectivos softwares, e, acima de tudo, pessoal treinado para o monitoramento das condições das vias, do tráfego e acidentes e dos impactos ambientais imediatos e futuros); e

Estímulo à redução, ao máximo, do número de instituições envolvidas no gerenciamento do programa.

13.3. Processo de Avaliação

Capacitação dos agentes envolvidos com os projetos, em todos os seus níveis, com a metodologia de avaliação adotada pelo organismo; e

Análise e elaboração de relatórios anuais de avaliação sobre os itens definidos como prioritários e discuti-los com os principais gerentes do processo.

14. Conclusões

O objetivo deste trabalho era identificar as conquistas e os entraves do setor transporte no período de transição entre os séculos XX e XXI, assim como as restrições estruturais, institucionais, técnicas e orçamentárias que o setor público brasileiro teve que enfrentar para fazer cumprir as estratégias e objetivos setoriais fixados pelos Planos Plurianuais 1996-1999 e 2000-2003.

Dentre as *conquistas* mais importantes do setor transporte⁵⁸, nesse período, destacaram-se:

- a adesão do setor privado ao programa de concessões das ferrovias e rodovias, sob a égide da Lei Federal 8987/95, mais conhecida como Lei das Concessões;
- foram introduzidos instrumentos de estímulo à conservação ambiental, e inserida a variável ambiental nas decisões das agências oficiais de crédito, além da melhoria da qualidade dos projetos de transporte, no que se refere à avaliação do impacto negativo que eles podem gerar sobre o meio ambiente;.
- a reforma portuária trouxe mais eficiência e modernidade, para os portos públicos e terminais portuários privados;
- a aprovação do novo Código de Trânsito Brasileiro (Lei 9.505, de 23 de setembro de 1997 e suas alterações 9.602, de 21/11/98 e 9.792, de 14/04/99);
- os investimentos na ampliação e modernização da infra-estrutura de aeroportos de grandes cidades;
- a criação da CIDE, tributo incidente sobre a comercialização do petróleo e derivados, como fonte permanente e estável de financiamento da infra-estrutura de transportes, a qual, por razões de política fiscal, ainda não começou a ser aplicada efetivamente no setor;
- a internalização dos protocolos internacionais da Agenda Ambiental para combate à poluição, tanto pelo transporte marítimo como pela operação portuária;

⁵⁸ Ver com mais detalhes no item 14 deste trabalho.

- as adequações de capacidade e o programa de manutenção terceirizada (CREMA) das rodovias federais, que tiveram a participação do BIRD e do BID; e
- a federalização do crime de roubo de carga, dando poderes à Polícia Federal do Ministério da Justiça para proceder às investigações, quando houver indícios de atuação de quadrilha ou bando em mais de um Estado da Federação (Lei 10.466, de 08/05/2002).
- a unificação, a nível municipal, da gestão do transporte e trânsito urbano, como resultado do Código de Trânsito Brasileiro de 1997;
- a retomada de formulação de uma política nacional para o transporte urbano e a concentração da gestão do transporte urbano e do desenvolvimento urbano, a nível federal, no Ministério das Cidades.

Os *entraves* enfrentados pelo setor público federal, para alcançar as metas fixadas para o setor transporte, no período 1996-2003, manifestaram-se principalmente⁵⁹:

- nas restrições orçamentárias e financeiras em virtude do ajuste fiscal;
- na dificuldade de canalizar os escassos recursos para os projetos estratégicos, em virtude da pressão política de governos estaduais e municipais e do Congresso Nacional, para aprovação de projetos de interesse do executivo federal.
- nos embargos freqüentes das obras viárias, pelo Tribunal de Contas da União, em virtude de irregularidades processuais e documentais, afetando seriamente a execução de projetos considerados estratégicos nos PPAs;
- na reduzida experiência, com projetos de parcerias público-privadas;
- na falta de estrutura e capacitação gerencial para acompanhamento, fiscalização e avaliação do uso dos recursos públicos;
- na lentidão do programa de descentralização em virtude das diferenças de capacitação técnica e financeira dos 26 estados e dos mais de 5000 municípios do País; e
- na prática freqüente e ilegal do carregamento de caminhões acima do peso bruto total permitido, que traz sérios prejuízos ao pavimento das rodovias federais e vias urbanas;

Quanto à efetividade das estratégias definidas pelos Planos Plurianuais – PPAs do governo federal, no período 1996 a 2003, quais sejam a redução das desigualdades regionais, a redução da pobreza e da desigualdade social e o aumento da participação do setor privado nos investimentos da infra-estrutura de transportes, as evidências disponíveis não são suficientes para a comprovação de resultados significativos.

⁵⁹ :idem

Apesar dessa restrição, mais de cunho metodológico, foram dados grandes passos para a construção de um Estado moderno e eficiente, de inserção competitiva e modernização produtiva, de consolidação da estabilidade econômica com crescimento sustentado e de consolidação da democracia e dos direitos humanos. Para tanto, o setor transporte contribuiu fortemente, ao promover as reformas institucionais, legais e estruturais descritas neste trabalho.

Sobre a disponibilidade de evidências para comprovar a efetividade das estratégias gerais do PPA, a primeira delas, ***redução das desigualdades espaciais ou regionais***, poderia ser traduzida por meio da evolução do PIB regional.

No período 1997-2001, as regiões Norte e Nordeste aumentaram a sua participação relativa no PIB Nacional, em 7,5 % e 15,0%, respectivamente. A Região Nordeste registrou, em 2001, um acréscimo de apenas 0,2% na sua participação no PIB nacional. A Região Sudeste apresentou queda na sua participação relativa, caindo dos 58,57% para 57,06%; e a Região Sul também apresentou um leve aumento da sua participação relativa, de 17,68% para 17,78%, revertendo a queda dos três anos anteriores. Ver Tabela 16 e Figura 17.

Embora tenha sido registrada uma certa redistribuição dos PIB regionais, e, portanto, redução das desigualdades regionais, essa evidência não pode ser suficiente para afirmar que foi resultado do impacto dos investimentos e reformas do setor transporte. Seria necessário o expurgo de outros fatores externos ao PIB, porém que o afetam, como a “guerra fiscal” por exemplo, que não foi objeto deste trabalho.

Com relação à ***redução da pobreza***, outra estratégia do PPA, informações do IPEA, sobre a porcentagem de pessoas abaixo da linha de pobreza, registram uma variação muito pequena, positiva e negativa, de 1995 a 2002. : 1995: 33,91 %; 1996: 33,53 %; 1997: 33,86 %; 1998: 32,80 %; 1999: 34,09 %; 2000: n.d.; 2001: 33,60 %; 2002: n.d.

O coeficiente (ou índice) de Gini, medida do grau de concentração de uma distribuição de renda, isto é, que expressa o grau de desigualdade social, cujo valor varia de zero (perfeita igualdade) até um (a desigualdade máxima), este não teve variação significativa no período em análise. De acordo com o IPEA, a variação do coeficiente de Gini foi a seguinte, entre 1995 e 1999: 0,601 (1995); 0,602 (1996); 0,602 (1997); 0,602 (1998); 0,596 (1999). Esses dados se referem à distribuição do rendimento mensal das pessoas de 10 anos ou mais de idade, com rendimento.

Quanto à ***participação do setor privado nos investimentos em transporte***, reuniram-se evidências de conquistas importantes, embora tímidas, nos sub-setores ferroviário, portuário e rodoviário, conforme detalhado nos Capítulos 3 e 4.

Porém, entrevistas realizadas com lideranças do setor privado, indicaram para a deficiência do marco regulatório, agravado pela prática de descumprimento de contratos, juros altos e pela variação cambial, como os principais fatores responsáveis para que o mercado não seja

atrativo para investimentos de longo tempo de maturação, como é o caso da infra-estrutura de transporte.

Armando Castelar Pinheiro, no seu livro *Decisões Judiciais, Desenvolvimento Econômico e Crédito no Brasil*, 2003, afirma que as empresas brasileiras incrementariam o seu nível de investimento anual em 13,7% e o volume de negócios em 18,5% , em média, se o marco regulatório melhorasse. Esses números são comparados, respectivamente, com uma média de 2% e 2%, para o Canadá; 9,9% e 9,3%, para Portugal; e, 28% e 19%, para a Argentina.

Quanto ao alcance dos objetivos setoriais, traçados pelos planos plurianuais do período 1996-2003, apesar das restrições descritas no Capítulo 13, grandes conquistas foram obtidas como, por exemplo: i) a modernização do sistema portuário; ii) a exploração do potencial multimodal nos investimentos em transporte, complementando a sua legislação; iii) o reforço da regulação e fiscalização da atuação privada nos serviços concedidos; iv) a aceleração do processo de desestatização e concessão e modernização dos serviços de transporte; v) o apoio à consolidação do MERCOSUL e promoção da melhoria da integração inter-regional e com os demais países da América do Sul; vi) a cooperação com os diversos setores e esferas do governo para a melhoria dos transportes urbanos, formulando política e diretrizes para esse sub-setor; e vii) o aperfeiçoamento da legislação do uso e ocupação do solo urbano, com a aprovação do Estatuto das Cidades. No Capítulo 18 deste trabalho podem ser encontradas as evidências das conquistas dos objetivos setoriais traçados pelos Planos Plurianuais, do período em foco.

Entretanto, as demandas não param de crescer e o ritmo do governo Lula, nos dois primeiros anos (2003 e 2004) desacelerou as mudanças que vinham ocorrendo no setor transporte.

No PPA 2004-2007, proposto pelo governo Lula, pretende-se:

- promover a redução do custo de logística, a exploração do potencial de uso multimodal em substituição à matriz predominantemente rodoviária, a abertura de sistemas de integração com a fronteira econômica do território brasileiro e com os países vizinhos, e a melhoria da mobilidade urbana;
- aumentar os investimentos no transporte público, adotar modelos adequados de custeio dos serviços e melhorar a capacitação gerencial, tanto do poder público como das empresas prestadoras de serviço;
- continuar priorizando o transporte rodoviário, embora o governo tenha alocado mais recursos no PPA 2004-07 para o transporte ferroviário de longa distância, em comparação com os PPAs anteriores;

Mais detalhes sobre a política formulada pelo governo Lula e de como essa política se expressou na proposta orçamentária do PPA 2004-07 encontram-se no Capítulo 17.

A Lei Federal nº 11.079, de 30/12/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada, no âmbito da administração pública, está sendo considerada como a alternativa para solucionar as restrições de investimentos pelo setor público, pois se imagina que o mesmo definirá regras estáveis para a parceria entre o setor público e a iniciativa privada para investimentos na infra-estrutura econômica.

Porém, o poder público precisa conscientizar-se que regulamentar a parceria público-privada não será suficiente para fazer acontecer de fato as parcerias. Faz-se necessária a existência de um Plano de Ação de Governo e a estabilidade na equipe técnica, para que esse e outros desejos expressos no PPA 2004-2007 venham a se concretizar.

Portanto, tendo em vista que:

- 90% do transporte de passageiros e 60% do transporte de carga são feitos por rodovias e que, segundo dados do Ministério dos Transportes, 40% da malha rodoviária federal pavimentada encontra-se em estado ruim de conservação e segurança;
- a margem de crescimento do transporte rodoviário de cargas é de apenas 15%, o que significa dizer que, se a demanda for maior, o crescimento econômico poderá ser estrangulado;
- a densidade (km/1000 km²) da malha rodoviária brasileira⁶⁰ é de 17,3%, contra 5,6% da hidroviária e 3,4% da ferroviária;
- o número de acidentes de trânsito, por ano, levando à perda de 4.946 seres humanos, 4,6% dos 108.415 acidentes registrados nas rodovias federais brasileiras, no ano de 2000 e que, das mortes nas estradas federais, 30% foram consequência de atropelamento de pedestres e ciclistas⁶¹;
- o índice de mortes por 1000 km de rodovia, no Brasil, é de, no mínimo, 10 vezes maior que os registrados nos países desenvolvidos;
- as malhas rodoviária federal e estadual somam juntas 208 mil km, enquanto que a malha ferroviária é constituída de apenas 29 mil km; e
- o valor adicionado no PIB, pelo setor de transportes, é de 4,4%,

Portanto, a inexistência de um Plano Estratégico de governo para o setor, que considere a preservação da infra-estrutura existente, a eliminação de seus entraves e a conclusão de projetos estratégicos já iniciados, poderá travar a recuperação da economia brasileira.

⁶⁰ São 70.621 km de rodovias federais, 208.030 km de rodovias estaduais e 1.446.289 km de rodovias municipais, pavimentadas e não pavimentadas. Anuário Estatístico do GEIPOT, 2001 (dados de 2000).

⁶¹ O que leva a inferir que as travessias urbanas apresentam um elevado nível de insegurança.

TABELAS

Tabela 1 – Investimentos do Ministério dos Transportes: 1995-2002

Resumo por Subsetor Valor presente em US\$ 1.000,00	INVESTIMENTOS DO MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES								Total Geral	% do total no período 1995-2002
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002		
RODOVIÁRIO	333.561	592.389	801.457	945.093	658.360	772.284	883.740	552.430	5.539.313	64,51
FERROVIÁRIO	15.034	50.153	87.519	69.237	23.303	23.886	25.740	23.833	318.706	3,71
FERROVIÁRIO URBANO DE PASSAGEIROS	122.162	116.375	185.197	189.319	150.433	183.747	200.298	89.817	1.237.348	14,41
PORTUÁRIO	74.877	103.020	179.396	197.188	87.895	76.597	70.097	45.672	834.742	9,72
HIDROVIÁRIO INTERIOR	3.740	9.192	28.404	12.672	24.132	29.806	39.415	17.136	164.497	1,92
MARINHA MERCANTE	41.231	74.300	57.239	60.204	19.094	79.848	58.524	102.066	492.506	5,74

Tabela 2 – Recursos Desembolsados para o Transporte pelo BNDES, por sub-setor: 1996-2002

Valor Presente em US\$1,00	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total	% parcial de cada modo	% total, todos os modos
TOTAL DO SETOR	628.243.418	752.279.025	1.213.458.538	526.108.935	580.952.964	680.355.613	815.747.610	5.197.146.103		100,00
TRANSPORTE URBANO	370.771.150	422.920.825	711.115.308	210.228.632	220.165.083	301.822.186	288.015.618	2.525.038.803	100,00	48,59
TRANSPORTE FERROVIÁRIO	0	62.531.950	129.137.383	87.623.518	71.217.821	64.825.834	101.825.742	517.162.248	100,00	9,95
TRANSPORTE RODOVIÁRIO	134.652.761	176.412.857	287.638.935	151.790.314	226.090.442	259.325.898	339.743.338	1.575.654.544	100,00	30,32
SISTEMA PORTUÁRIO	3.389.589	4.878.831	5.390.938	3.646.056	14.882.656	4.286.871	2.395.131	38.870.073	100,00	0,75
TRANSPORTE AQUAVIÁRIO	119.429.917	85.534.562	80.175.974	72.820.415	48.596.962	50.094.824	83.767.781	540.420.436	100,00	10,40

Fonte: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES

Tabela 3 – Recursos Externos aplicados em Programas Estratégicos

Ano	INGRESSO							Ingresso total	Projetos e/ recursos externos Total Anual	Rec.Total Apl. Brasil em Ação e Avanço Brasil
	Contraparte ao BIRD (1) (total)		Contraparte a outros (3)		148 BID					
	BID (2) (total)				148 BIRD	0148 BID	148 JBIC(Eximbanc)			
1.997	164.657.017,59	60.822.047,69	26.668.808,75	144.101.258,67	153.485.723,90	0,00	31.130.921,67	328.717.904,24	580.865.778,27	698.400.000,00
1.998	76.439.932,44	97.620.391,38	21.674.799,83	102.533.360,98	161.661.139,59	96.805.072,98	16.127.242,48	377.126.816,03	572.861.939,69	749.888.000,00
1.999	57.020.961,92	52.007.510,99	6.522.718,00	69.555.734,49	119.094.930,39	121.596.584,27	4.523.805,27	314.771.054,42	430.322.245,33	531.313.000,00
2.000	42.188.312,92	39.432.730,82	3.850.650,00	75.690.988,78	79.474.543,34	102.433.908,36	670.569,31	258.270.009,79	343.741.703,54	676.240.000,00
2.001	46.098.645,69	18.709.980,07	0,00	95.065.217,82	58.732.229,61	88.777.749,18	0,00	242.575.196,61	307.383.822,37	819.770.000,00
2.002	22.060.904,07	3.204.563,85	0,00	27.609.432,55	23.873.484,01	35.580.498,21	0,00	87.063.414,77	112.328.882,68	511.018.000,00
Total Global	408.465.774,63	271.797.224,80	58.716.976,58	514.555.993,29	596.322.050,84	445.193.813,00	52.452.538,73	1.608.524.395,86	2.347.504.371,87	3.986.630.000,00
% (ref. Proj. e/ financ. externo)	17,40	11,58	2,50	21,92	25,40	18,96	2,23	68,52	100,00	-
% ref. Planos Brasil em Ação e Avanço Brasil	10,25	6,82	1,47	12,91	14,96	11,17	1,32	40,35	58,88	100,00

(1) Banco Mundial - BIRD; (2) Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID; (3) Corporação Andina de Fomento - CAF, Fundo Nagazoni - FN e Banco Japonês para Cooperação Internacional - JBIC (Eximbanc)

obs. 2001 e 2002 os recursos estão estratificados em projetos *estratégicos e demais*

Tabela 4 – Investimentos dos Programas Brasil em Ação e Avança Brasil: 1996-2002

Em US\$ milhões, a preços de 2002

Ano	Total dos Investimentos dos Planos Plurianuais ¹	Total dos Investimentos do Ministério dos Transportes	%
1997	698,400	1.339,211	52,15
1998	749,888	1.473,713	50,88
1999	531,313	963,217	55,16
2000	676,240	1.166,168	57,99
2001	819,770	1.277,813	64,15
2002	511,018	830,955	61,50
TOTAL	3.986,630	7.051,077	56,54

¹ – Correspondente aos totais aplicados pelos programas Brasil em Ação e Avança Brasil

Tabela 5 – Situação de rodovias estaduais de estados selecionados

Estados	Vias Pavimentadas		Extensão	
	Condição da Rodovia (%)		Pavimentada	Total
	Boa	Regular	1000 km	1000 km
Ceará	64,00	25,00	5,50	10,70
Minas Gerais	35,70	31,80	11,20	21,10
Rio Grande do Sul	52,00	32,60	6,60	11,90
São Paulo	43,80	41,00	18,10	19,30
Santa Catarina	55,40	19,70	3,60	5,90
Bahia	50,50	29,00	7,90	16,50
Pernambuco	41,00	24,00	3,40	5,10

Fonte: Departamentos de Estradas de Rodagem – DERs, dos respectivos estados.

Obs: O DER de Santa Catarina deixou de fora da contagem 420 km das rodovias estaduais pavimentadas, ou seja, 11,6%, que se encontram em obras.

Tabela 6 – Investimentos na infra-estrutura aeroportuária: 1996-2002

Investimentos/Fontes da INFRAERO

Discriminação/Ano	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
Com recursos próprios da INFRAERO								
Equipamentos	162,10	198,10	156,80	108,70	144,90	289,90	369,30	1429,80
Obras	27,60	32,40	23,40	49,20	52,10	91,00	91,20	366,90
	134,50	165,70	133,40	59,50	92,80	198,90	278,10	1062,90
Com recursos ATAERO (parte da INFRAERO)	111,80	83,10	157,50	170,30	188,00	93,90	139,70	944,30
TOTAL INFRAERO	273,90	281,20	314,30	279,00	332,90	383,80	509,00	2374,10
Com Recursos de Convênio	33,20	21,70	85,20	79,30	86,80	75,30	69,00	450,50
TOTAL GERAL (R\$milhões, de 2002)	307,10	302,90	399,50	358,30	419,70	459,10	578,00	2824,60
TOTAL GERAL (US\$milhões, de 2002)	186,55	170,51	216,48	174,41	179,57	177,98	197,42	1302,93

Fonte: Infraero - Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária

Tabela 7 - Prioridade para circulação dos ônibus em cidades brasileiras

Cidade	População (10 ⁶ habitantes)		(A) Extensão da rede de TCU (km)	(B) Extensão da rede com MP (km)	B/A Relação MP/TCU (%)
	RM	Município			
Belo Horizonte	4,3	2,2	1.270	12,5	1,0
Curitiba	2,4	1,6	1.180	72,0	6,1
Goiânia	1,7	1,1	633	25,0	3,9
Porto Alegre	3,5	1,3	870	38,7	4,4
São Paulo	17,8	10,4	3.510	110,0	3,1

Fonte: Protran Engenharia Obs: MP = medida de prioridade; TCU = transporte coletivo urbano

Tabela 8 - Tamanho da Rede de Metrô e Trens Urbanos no Brasil – 2001¹

Cidade	Modo	N de linhas	Extensão total km	Passageiros transp. milhões/ano
São Paulo	Metrô	3	47,1	503,5
	Trem	6	270	336
Rio de Janeiro	Metrô	2	35,8	96
Belo Horizonte	Trem Urbano	1	22,5	25,6
Porto Alegre	Trem Urbano	1	33,8	39,6
Recife	Trem Urbano	2	52,5	42,0
Fortaleza	Trem Urbano	2	46,0	9,65
João Pessoa	Trem Urbano	1	30,0	1,40
Natal	Trem Urbano	2	56,2	1,5

¹ Elaborada com base em levantamento feito pela consultora, em 2001.

Tabela 9 - Demanda por investimentos em transporte coletivo, por cidade

Nº	CIDADE	R\$milhões ²	US\$milhões ³
1	Belo Horizonte	8.387	2.865
2	Brasília (estimado)	1.259	430
3	Campo Grande	3	1
4	Cuiabá	319	109
5	Curitiba	1.300	444
6	Fortaleza	2.183	746
7	João Pessoa	42	14
8	Montes Claros	3	1
9	Palmas	13	4
10	Porto Alegre	2.852	974
11	Recife	1.874	640
12	Rio de Janeiro (estimado)	3.768	1.287
13	Salvador	3.476	1.187
14	São Luis	100	34
15	São Paulo	6.360	217
16	Vitória	180	62
TOTAL		32.119	9.015

² A preços de março de 2003

³ A preços médios de 2002.

Tabela 10 - Demanda por investimentos em transporte coletivo, por modalidade

MODALIDADE	Meta Física	Meta Financeira	
METRO-FERROVIÁRIA		R\$1000	
Implantação de linha de trem urbano	29,30 km	2.202.000	
Implantação de estação de metrô/trem	34 estações	72.000	
Implantação de linha de metrô	202,82 km	22.532.335	
Implantação de linha de metrô leve	20,0 km	1.084.470	
Melhoria de estação de metrô/trem	7 estações	8.800	
Melhoria de linha de metrô	14,60 km	230.000	
Melhoria de linha de trem urbano	278,0 km	1.332.657	
Sub-total		27.462.262	85,50%
ÔNIBUS			
Implantação de abrigos de ônibus	2958 abrigos	19.424	
Implantação de faixas exclusivas de ônibus	282,37 km	104.151	
Implantação de terminal de ônibus	30 terminais	57.210	
Implantação de vias exclusivas de ônibus	97,0 km	206.293	
Implantação de vias segregadas p/ ônibus	595,7 km	2.130.330	
Melhoria de abrigos de ônibus	60 abrigos	505	
Melhoria de faixas exclusivas de ônibus	19,0 km	1.800	
Melhoria de terminal de ônibus	141 terminais	26.840	
Melhoria de vias exclusivas de ônibus	21,0 km	27.550	
Melhoria de vias segregadas(canaletas)	8,0 km	2.000	
Sub-total		2.576.103	8,02%
PEDESTRES/CICLISTAS			
Acessos para pedestres	39 acessos	55.370	
Ciclovias	125,2 km	21.398	
Sub-total		76.768	0,24%
OUTROS		2.003.867	6,24%
TOTAL GERAL		32.119.000	100%

Fonte: Pesquisa Direta realizada por Iêda Lima, em 22 cidades brasileiras de grande e médio porte. Janeiro a Março de 2003.

Tabela 11 - Rodovias estaduais e federais concedidas e respectivas concessionárias

ESTADO	CONCESSIONÁRIAS	RODOVIAS
BAHIA	CLN	BA-099
ESPIRITO SANTO	RODOSOL	ES-060
PARANÁ	CAMINHOS DO PARANÁ	BRs (277, 373, 438, 476), PR-427
	RODOVIA DAS CATARATAS	BR-277, PRs (590, 180, 474 e 874)
	ECONORTE	BRs (369, 153) e PRs (323, 445, 090)
	ECOVIA	BR-277 e PRs (508, 407, 804, 408, 411)
	RODONORTE	BRs (277, 376, 373) e PRs (151, 090, 239, 092, 813, 340)
	VIAPAR	BRs (369, 376, 158) e PRs (444, 317)
MINAS GERAIS	CONCER	BR-040 (Concessão da União)
RIO DE JANEIRO	CONCER	BR-040 (Concessão da União)
	VIALAGOS	RJ-124
	LAMSA	LINHA AMARELA
	PONTE SA	BR-101 (Concessão da União)
	CRT	BR-116 (Concessão da União)
	ROTA 116	RJs (104, 116)
RIO GRANDE SUL	BRITA	RS (115, 235, 020, 466)
	CONCEPA	BRs (290, 116) (Concessão da União)
	COVIPLAN	BRs (386, 285) e RST 153
	ECOSUL	BRs (116, 293, 392) (Concessão da União)
	METROVIAS	BRs (116, 290), RSs (030, 040) e RST 784
	RODOSUL	BRs (116, 285)
	SANTA CRUZ	BR 471, RST 287
	SULVIAS	BR 386, RSs (128, 129, 130), RST 453
SÃO PAULO	AUTOBAN	SPs (348, 3481, 330, 300)
	AUTOVIAS	SPs (255, 318, 334 e 345)
	CENTROVIAS	SPs (310, 225)
	COLINAS	SPs (075, 127, 280, 300)
	ECOVIA DOS IMIGRANTES	SPs (055, 150, 160, 041, 059)
	INTERVIAS	SPs (330, 191, 147, 215, 352)
	NOVA DUTRA	BRs (116/SP, 116/RJ) (Concessão da União)
	RENOVIAS	SPs (340, 215, 342, 350, 344)
	SPVIAS	SPs (127, 255, 258, 270, 280)
	TEBE	SPs (323, 351, 326)
	TRIANGULO DO SOL	SPs (310, 326, 333)
	VIANORTE	SPs (330, 328, 322, 325)
	VIAOESTE	SPs (270, 280, 75)

Elaborada a partir de informações obtidas junto à Associação Brasileira de Concessionárias Rodoviárias – ABCR e à ANTT, em 2003.

Tabela 12 - Investimentos das Concessionárias Rodoviárias – Período 1999-2002

1999		2000		2001		2002		TOTAL	
R\$	US\$	R\$	US\$	R\$	US\$	R\$	US\$	R\$	US\$
794,5	439,0	1.524,0	833,0	1.744,9	739,4	1.560,4	534,4	5.623,8	2.545,80

Tabela 13 - Estados que firmaram os Termos de Transferência das rodovias federais

Estado da Federação	Extensão do Trecho Transferido
Amazonas	265,9
Bahia	1.411,2
Espírito Santo	292,8
Goiás	619,2
Maranhão	715,1
Minas Gerais	6.000,3
Mato Grosso do Sul	685,6
Paraíba	242,0
Pernambuco	350,5
Piauí	299,2
Paraná	945,0
Rondônia	115,0
Roraima	187,7
Rio Grande do Sul	1.987,8
Tocantins	388,9
Total	14.506,2

Fonte: Ministério dos Transportes, 2002.

Tabela 14 - Concessionárias da Malha Ferroviária da Extinta RFFSA

Malhas Regionais	Data do Leilão	Concessionárias	Início da Operação	Extensão (Km)
Oeste	05.03.96	Ferrovias Novosul S.A.	01.07.96	1.621
Centro-Leste	14.06.96	Ferrovias Centro-Atlântica S.A.	01.09.96	7.080
Sudoeste	20.09.96	MRS Logística S.A.	01.12.96	1.674
Tereza Cristina	26.11.96	Ferrovias Tereza Cristina S.A.	01.02.97	164
Sul	13.12.96	ALL-América Latina Logística do Brasil S.A	01.03.97	6.586
Nordeste	18.07.97	Companhia Ferroviária do Nordeste - CFN	01.01.98	4.534
Paulista	10.11.98	Ferrovias Bandeirantes S.A. - FERROBAN	01.01.99	4.236
Total				25.895

Fonte: RFFSA e BNDES

Tabela 15 - Evolução do movimento total de passageiros do sistema interestadual e internacional de transporte rodoviário coletivo - 1997, 1998, 1999 e 2000

Ano	Evolução do movimento total			
	Passageiros	Passageiros-Km transportados	Viagens realizadas	Quilometragem percorrida
1997	118.292.304	31.353.442.632	3.609.417	1.335.157.572
1998	121.087.279	29.767.492.478	3.911.310	1.350.023.711
1999	126.044.654	31.371.240.900	4.168.291	1.475.926.277
2000	132.551.500	30.812.754.024	4.323.746	1.396.375.460

Fonte: Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros - ABRA TI. Anuário Estatístico 2001.

Tabela 16 - Valores previstos para o PPA 2004-2007, por sub-setor

PPA 2004 - 2007 SÍNTESE GERAL, POR SUB-SETOR										R\$ 1.000	
Descrição do Sub-setor	Investimento			Despesas Correntes			TOTAL GERAL				
	Orçamentário	Não Orçamentário	Subtotal Investimento	Orçamentária	Não Orçamentária	Sub-total correntes	Desp. correntes				
Rodoviário	8.767.329,00	3.114.800,00	11.882.129,00	398.320,00	2.900.000,00	3.298.320,00		15.180.449,00			
Transporte Urbano ⁽¹⁾	1.093.206,00	9.075.154,00	10.168.360,00	6.130,00	0,00	6.130,00		10.174.490,00			
Aéreo	650.481,00	5.537.542,00	6.188.023,00	273.700,00	0,00	273.700,00		6.461.723,00			
Marinha Mercante	3.076.771,00	0,00	3.076.771,00	216.249,00	0,00	216.249,00		3.293.020,00			
Portuário	2.697.668,00	369.900,00	3.067.568,00	39.538,00	0,00	39.538,00		3.107.106,00			
Trânsito (MC/MJ) ⁽²⁾	117.864,00	0,00	117.864,00	2.856.019,00	0,00	2.856.019,00		2.973.883,00			
Ferrovário	605.788,00	2.188.000,00	2.793.788,00	41.213,00	0,00	41.213,00		2.835.001,00			
Hidroviário	505.300,00	171.000,00	676.300,00	169.786,00	0,00	169.786,00		846.086,00			
Gestão do transporte (MT)	28.716,00	0,00	28.716,00	709.137,00	0,00	709.137,00		737.853,00			
PDL - Pessoas com dificuldade de locomoção	4.350,00	0,00	4.350,00	5.180,00	0,00	5.180,00		9.530,00			
TOTAL	17.547.473,00	20.456.396,00	38.003.869,00	4.715.272,00	2.900.000,00	7.615.272,00		45.619.141,00			

(1) Inclui o transporte coletivo urbano

(2) Inclui ações do Ministério das Cidades - MC e do Ministério da Justiça - MJ

Tabela 17- Valores previstos para o PPA 2004-2007, por Ministério

PPA 2004 - 2007 SÍNTESE GERAL, POR MINISTÉRIO										R\$ 1.000	
Descrição do Ministério	Investimento			Despesas Correntes			TOTAL GERAL				
	Orçamentário	Não orçamentário	Sub-total investimento	Orçamentária	Não orçamentária	Sub-total Desp. correntes	Desp. correntes				
Ministério dos Transportes	15.681.572,00	5.843.700,00	21.525.272,00	1.574.243,00	2.900.000,00	4.474.243,00		25.999.515,00			
Ministério das Cidades	1.093.206,00	9.075.154,00	10.168.360,00	233.820,00	0,00	233.820,00		10.402.180,00			
Ministério da Aeronáutica	650.481,00	5.537.542,00	6.188.023,00	273.700,00	0,00	273.700,00		6.461.723,00			
Ministério da Justiça	117.864,00	0,00	117.864,00	2.628.329,00	0,00	2.628.329,00		2.746.193,00			
Sec. Nacional de Direitos Humanos	4.350,00	0,00	4.350,00	5.180,00	0,00	5.180,00		9.530,00			
TOTAL	17.547.473,00	20.456.396,00	38.003.869,00	4.715.272,00	2.900.000,00	7.615.272,00		45.619.141,00			

Tabela 18 –Evolução do PIB BRASILEIRO (Nacional e Regionais): 1997 - 2001

10⁶

ANO	1997	1998	1999	2000	2001
NACIONAL R\$ CORRENTE	870.743,00	914.188,00	973.846,00	1.101.255,00	1.200.060,00
NACIONAL R\$ PREÇO 2002	1.435.071,54	1.450.359,26	1.387.925,32	1.379.432,01	1.362.068,10
NACIONAL US\$ PREÇO 2002	490.167,36	495.371,05	474.039,02	471.171,95	465.239,26
REGIÃO NORTE (%)	4,42	4,48	4,45	4,60	4,75
NORTE (PIB-R\$ Preço 2002)	63.463,00	64.940,00	61.735,00	63.444,00	64.725,00
NORTE (PIB-US\$ Preço 2002)	21.677,00	22.180,00	21.085,00	21.671,00	22.108,00
NORDESTE (%)	13,09	13,05	13,11	13,09	13,11
NORDESTE (PIB-R\$ Preço 2002)	187.788,00	189.230,00	181.960,00	180.544,00	178.538,00
NORDESTE (PIB-US\$ Preço 2002)	64.141,00	64.655,00	62.147,00	61.668,00	60.983,00
SUDESTE (%)	58,57	58,16	58,25	57,79	57,06
SUDESTE (PIB-R\$ Preço 2002)	840.467,00	843.483,00	808.403,00	797.147,00	777.169,00
SUDESTE (PIB-US\$ Preço 2002)	287.072,00	288.092,00	276.106,00	272.281,00	265.456,00
CENTRO-OESTE (%)	6,25	6,84	6,45	6,95	7,19
CENTRO-OESTE (PIB-R\$ Preço 2002)	89.639,00	99.153,00	89.473,00	95.877,00	97.937,00
CENTRO-OESTE (PIB-US\$ Preço 2002)	30.617,00	33.866,00	30.559,00	32.748,00	33.452,00
SUL (%)	17,68	17,48	17,75	17,57	17,78
SUL (PIB-R\$ Preço 2002)	253.717,00	253.481,00	246.354,00	242.421,00	242.197,00
SUL (PIB-US\$ Preço 2002)	86.660,00	86.577,00	84.141,00	82.804,00	82.727,00

Fonte: IBGE Contas Regionais do Brasil 2000

Obs: dada a indisponibilidade dos dados, foram feitas estimativas para os PIB regionais dos anos 1994 a 1996 e 2001, distribuindo-os de acordo com os percentuais registrados nos anos de 1997 e 2000 respectivamente.

FIGURAS

Figura 1 – Evolução Anual dos Investimentos do Ministério dos Transportes: 1995-2002, em US\$ de 2002

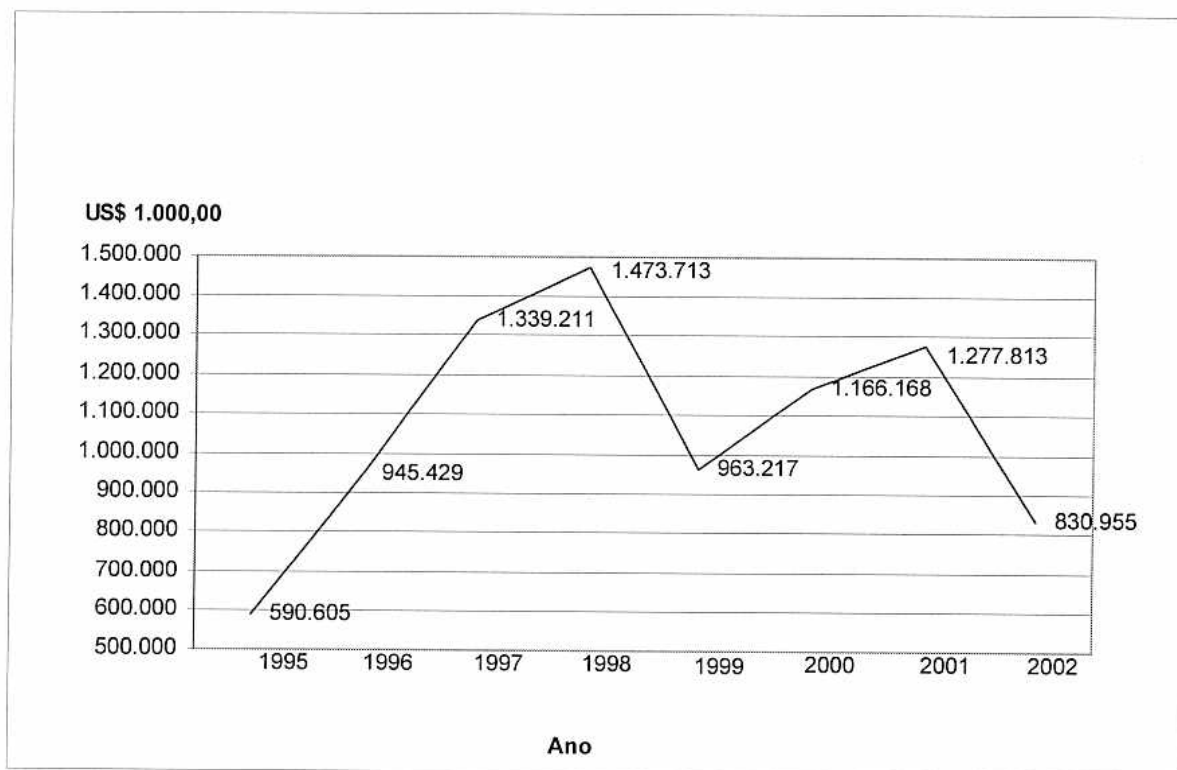


Figura 2 - Evolução Anual dos Investimentos do Ministério dos Transportes, por sub-setor: 1995-2002, em US\$ de 2002

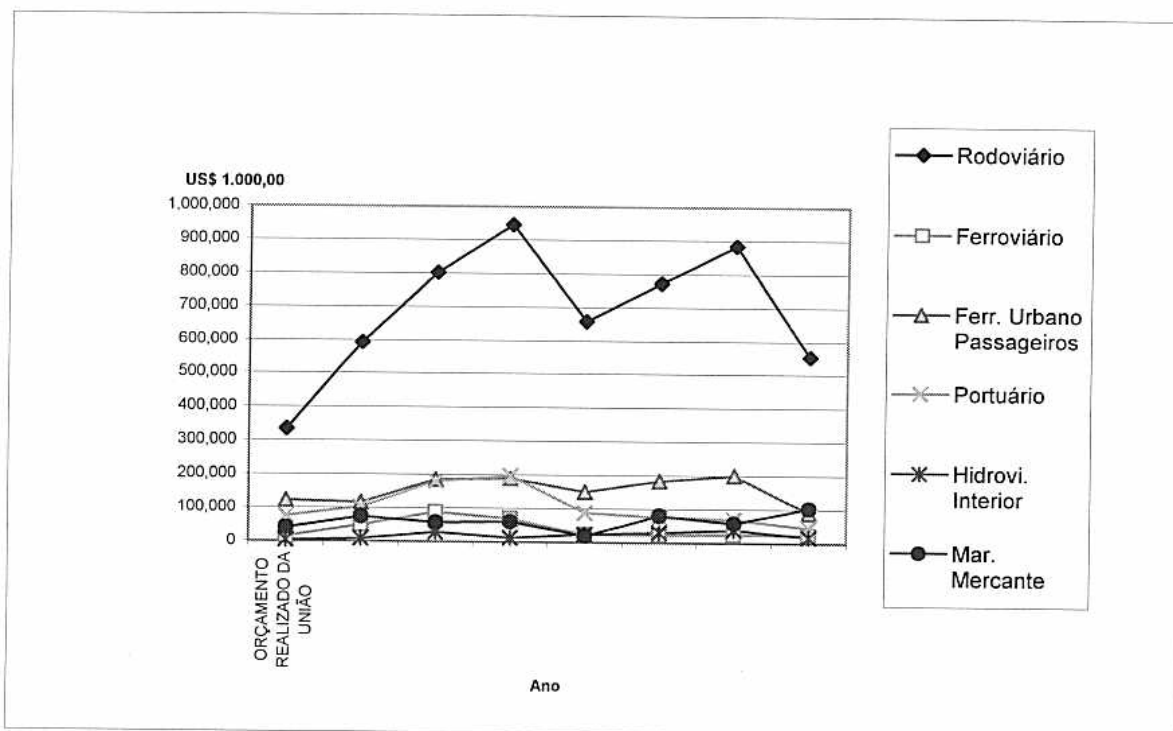


Figura 3 – Participação Relativa de cada Sub-setor nos Investimentos do Ministério dos Transportes, por sub-setor: 1995-2002, em US\$1.000 de 2002

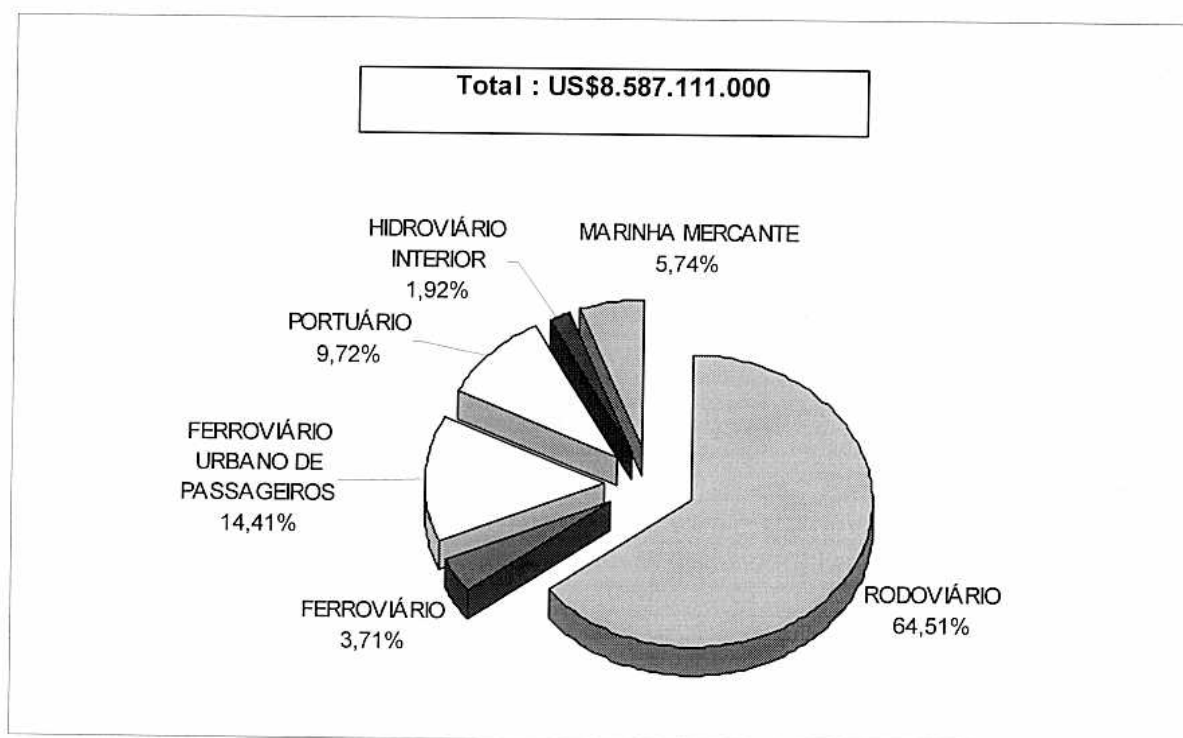


Figura 4 – Distribuição relativa dos Investimentos no sub-setor rodoviário, por componente: 1995-2002, em US\$1.000 de 2002

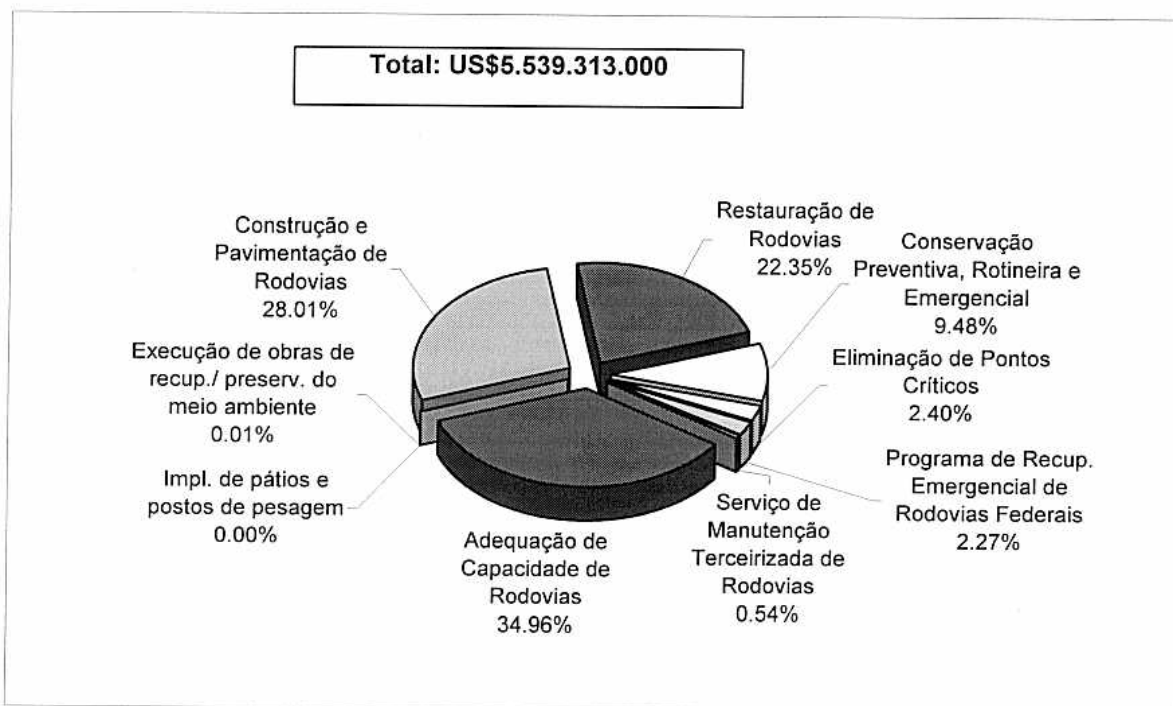


Figura 5 - Distribuição relativa dos Investimentos no transporte metro-ferroviário urbano, por componente: 1995-2002, em US\$1.000 de 2002

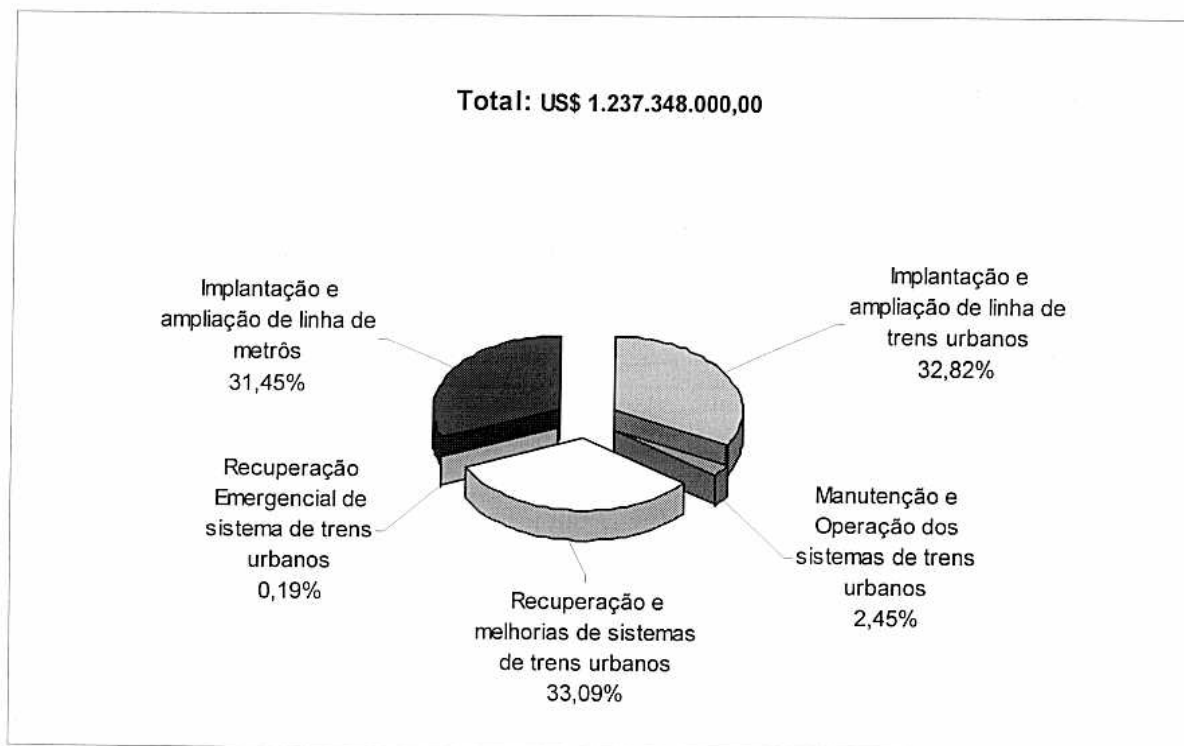


Figura 6 - Distribuição relativa dos Investimentos no sub-setor portuário, por componente: 1995-2002, em US\$1.000 de 2002

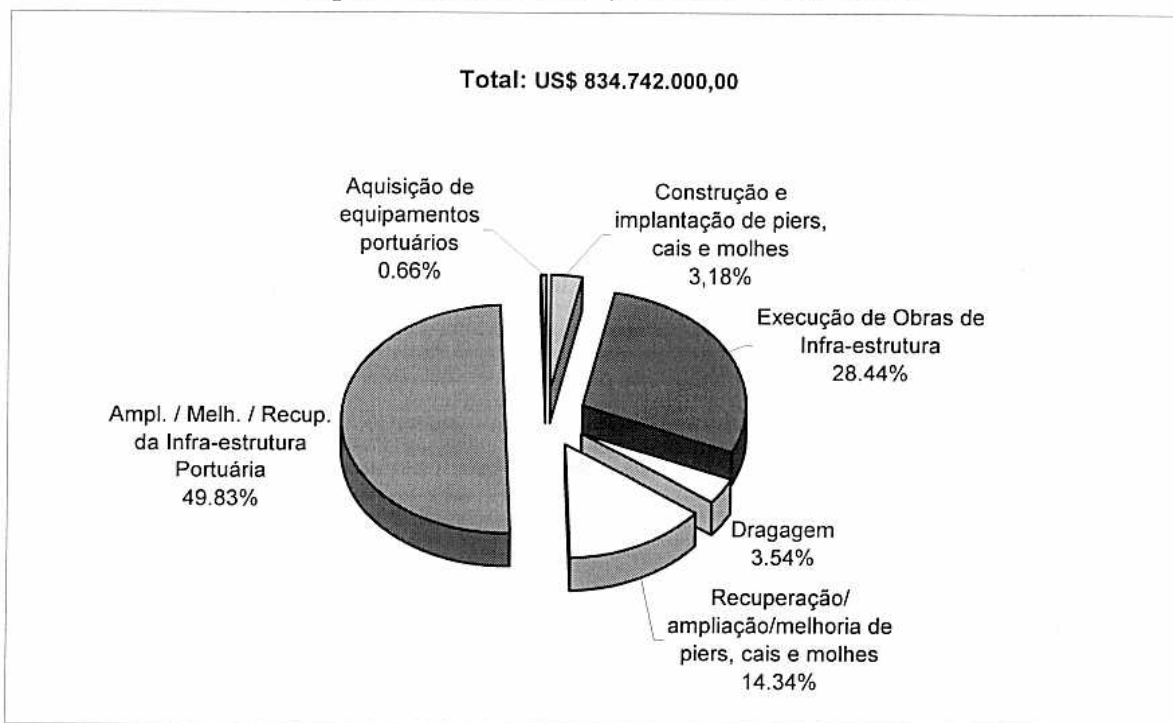


Figura 7 - Distribuição relativa dos Investimentos no sub-setor marinha mercante, por componente: 1995-2002, em US\$1.000 de 2002

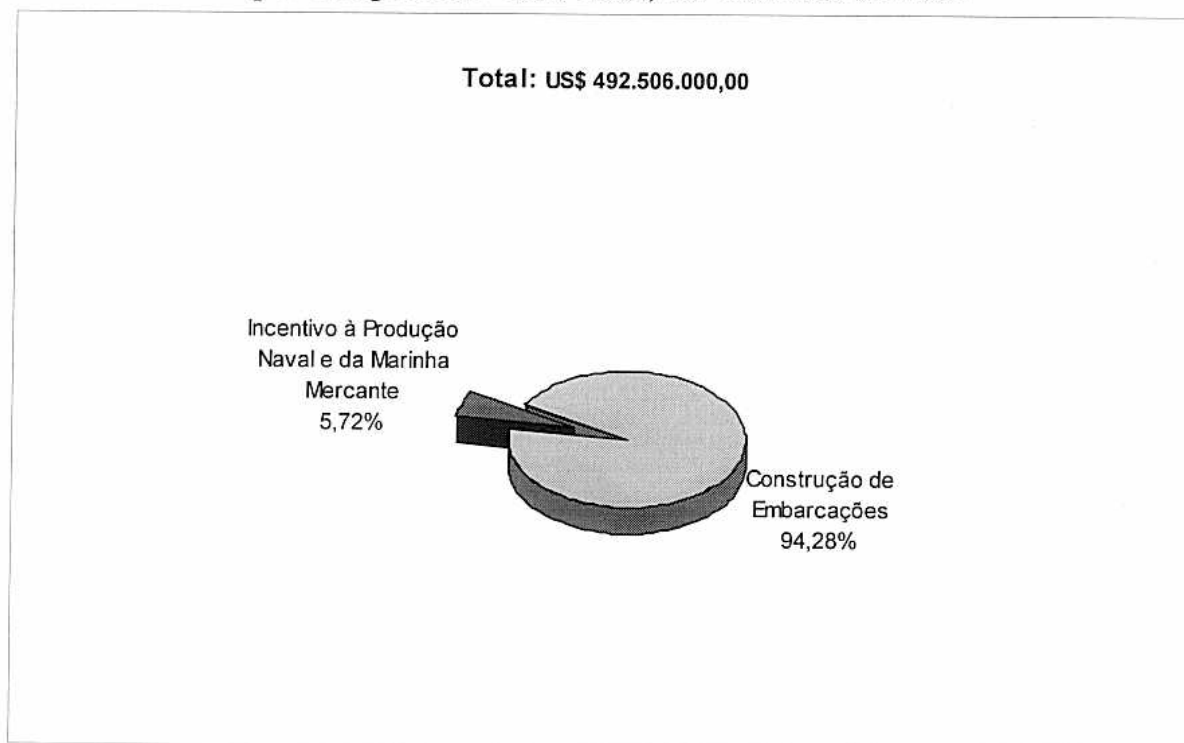


Figura 8 - Distribuição relativa dos Investimentos no sub-setor ferroviário, por componente: 1995-2002, em US\$1.000 dólar de 2002

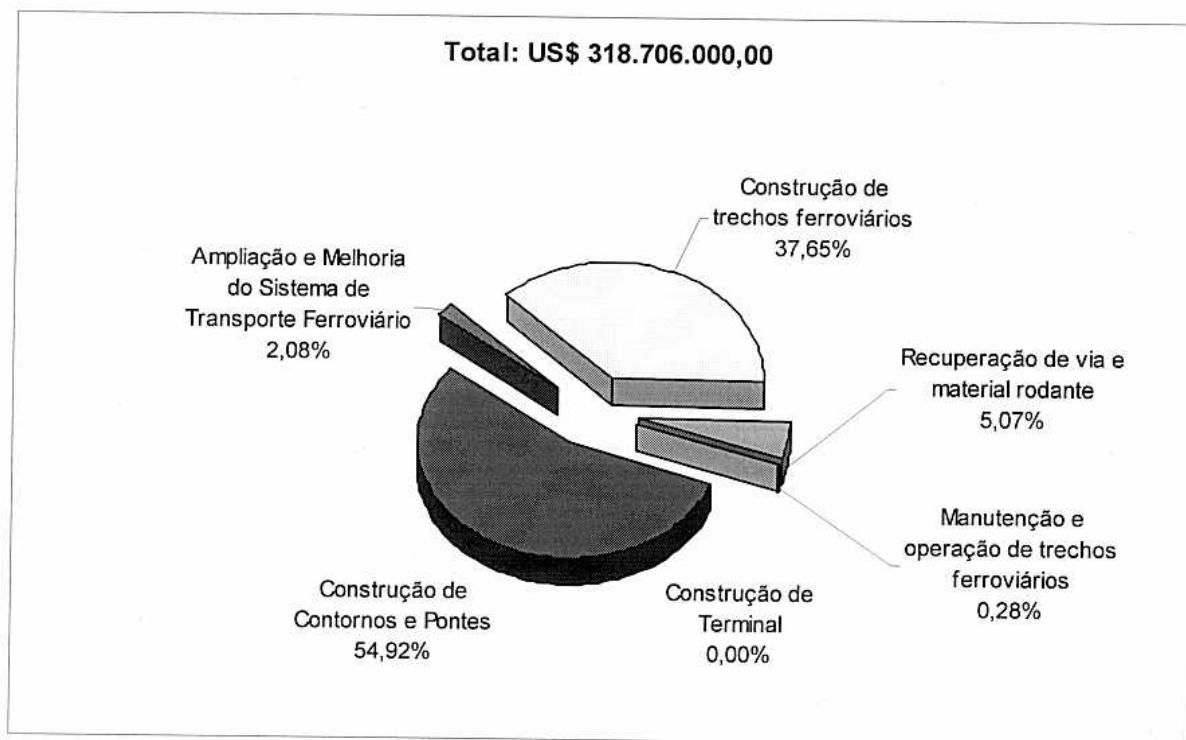


Figura 9 - Distribuição relativa dos Investimentos no sub-setor hidroviário interior, por componente: 1995-2002, em US\$1.000 de 2002

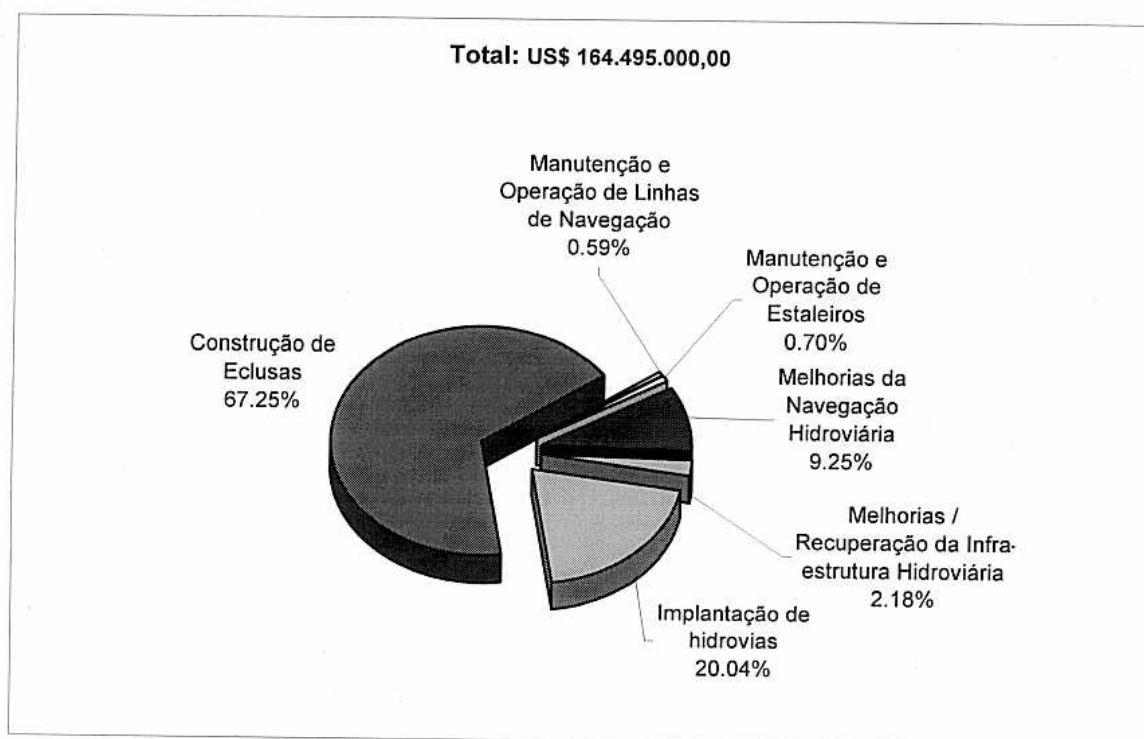


Figura 10 – Participação dos sub-setores nos desembolsos do BNDES para o Transporte: 1996-2002, em US\$ de 2002

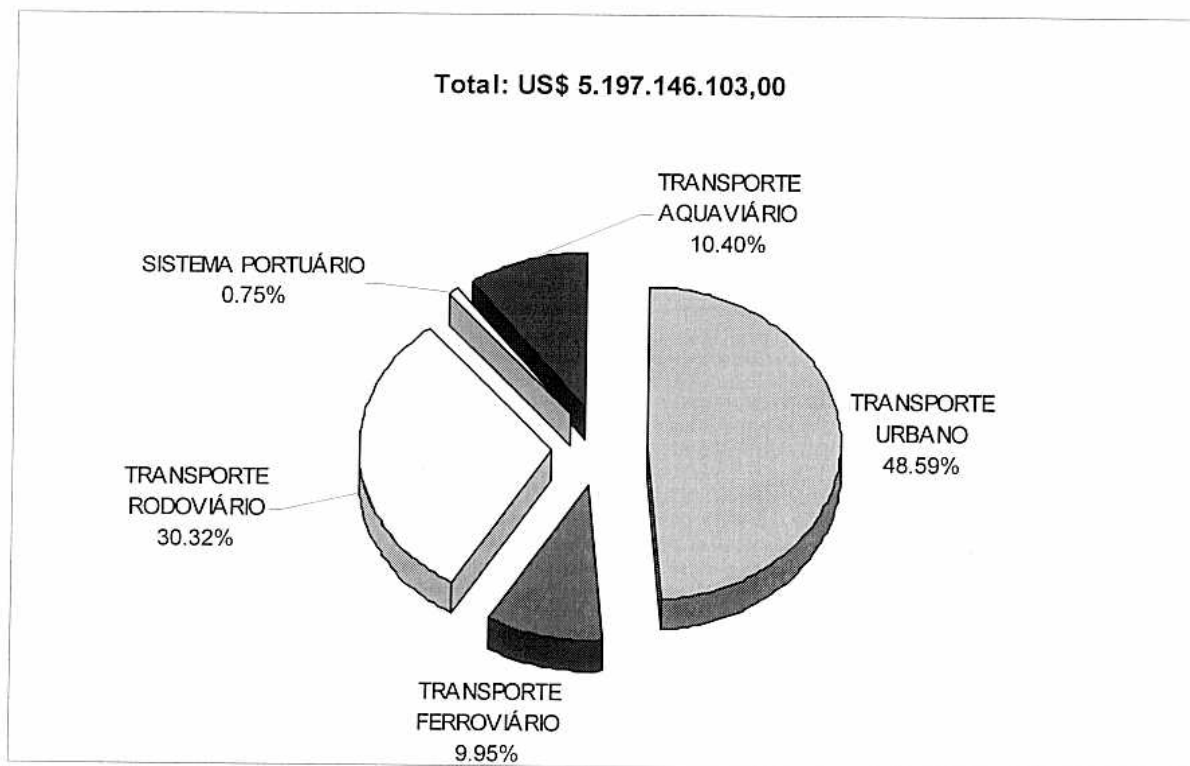
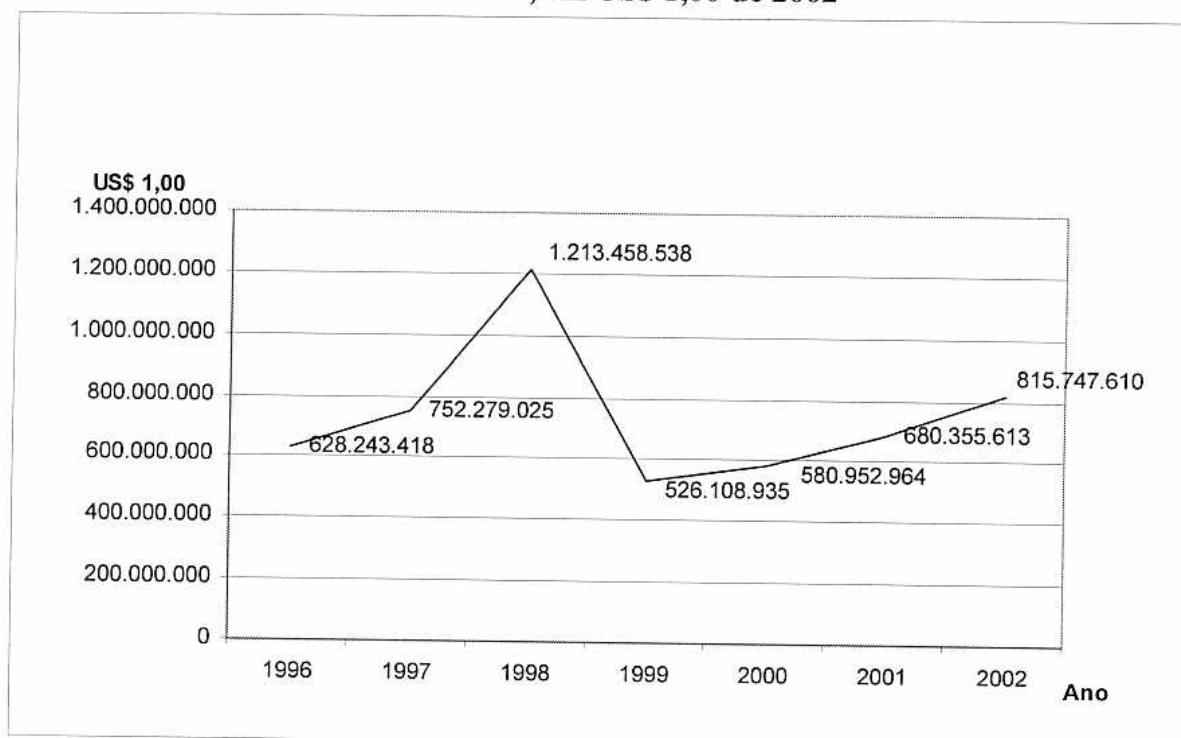
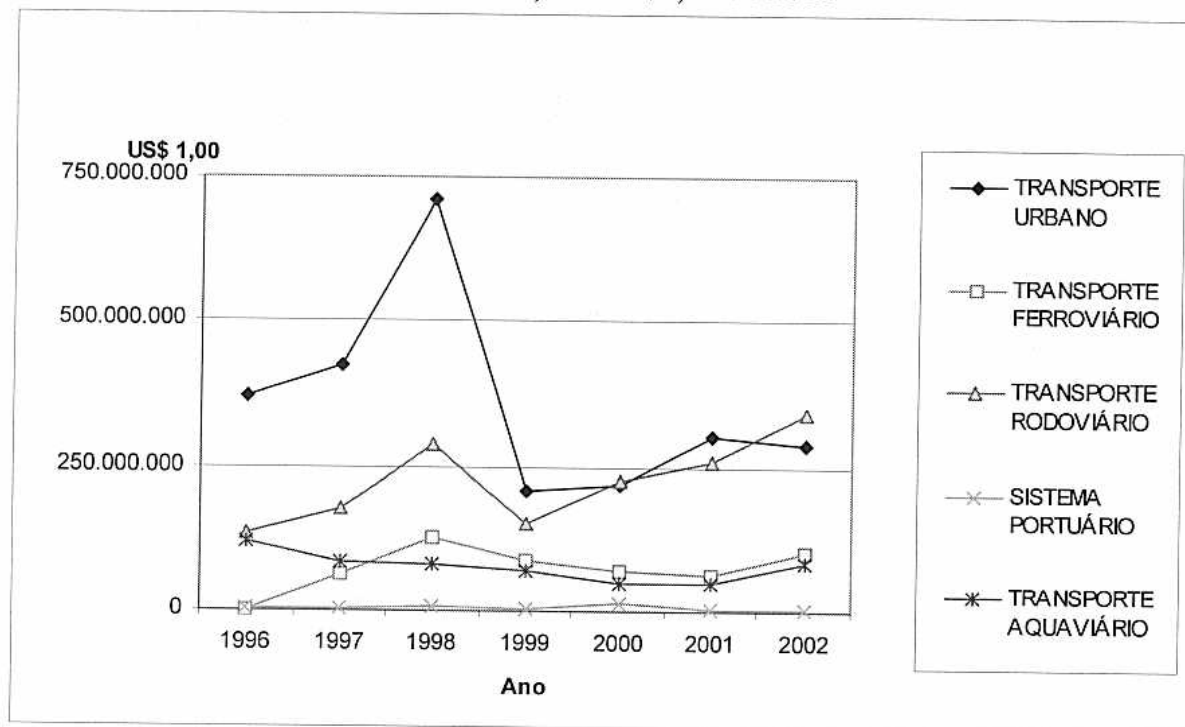


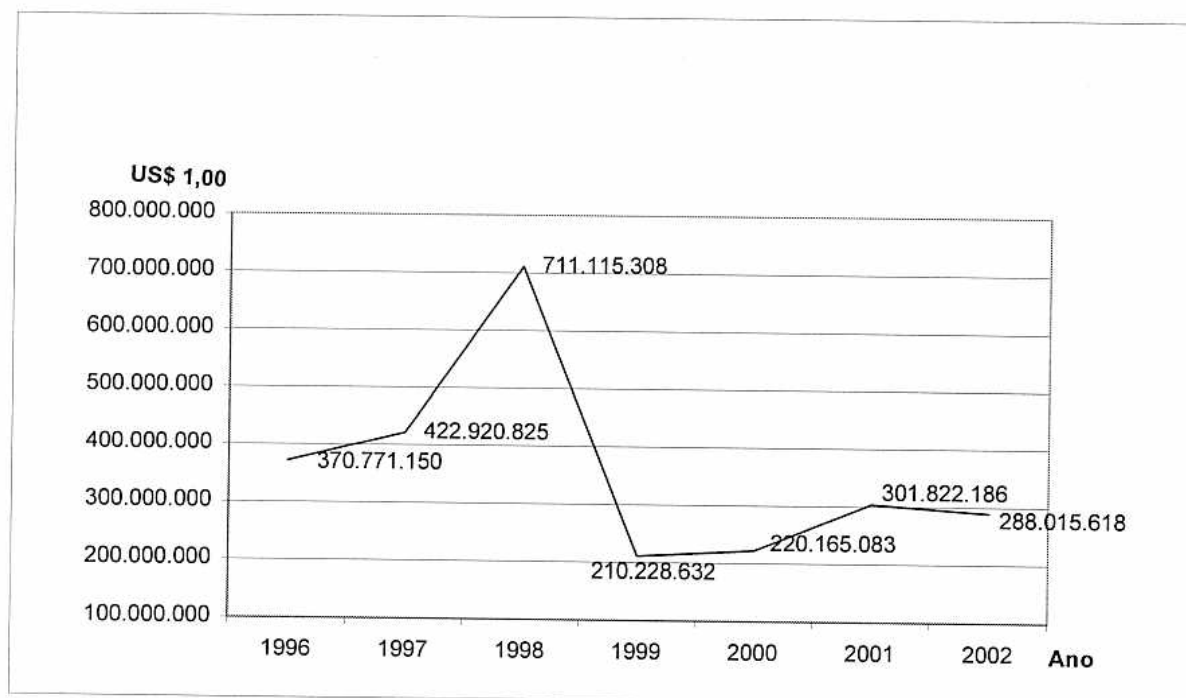
Figura 11 – Evolução do Desembolso do BNDES para o Setor Transporte: 1996-2002, em US\$ 1,00 de 2002



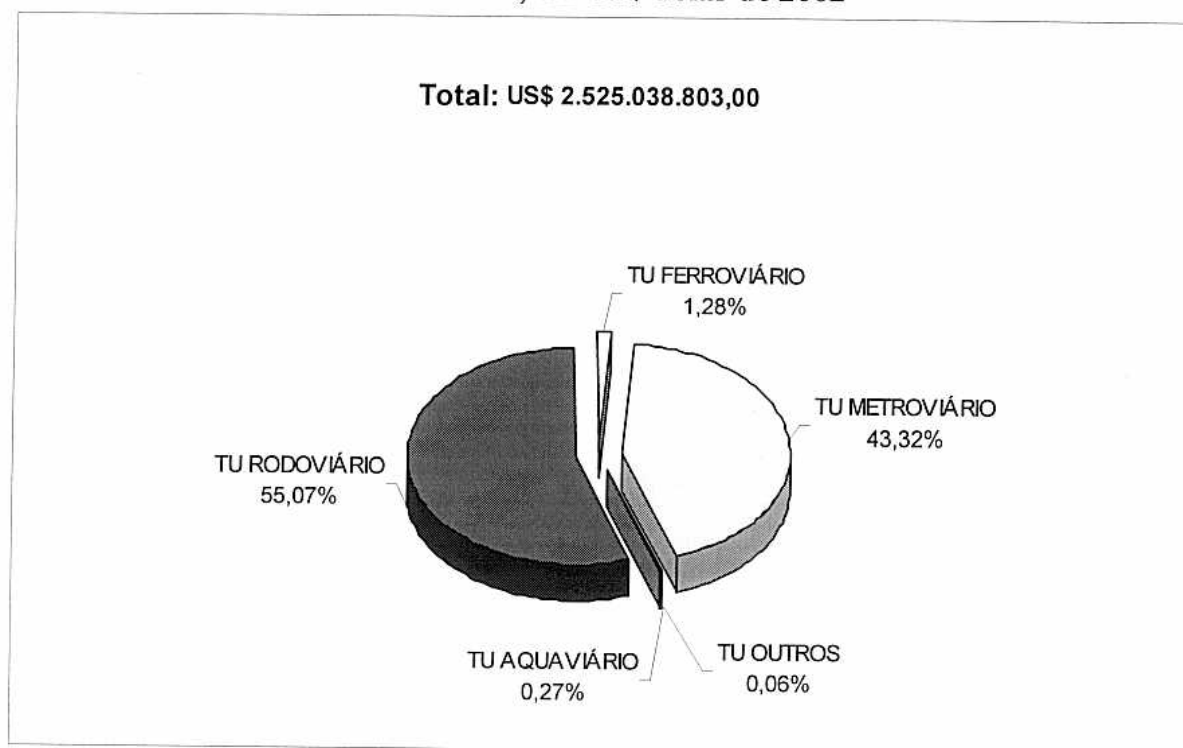
**Figura 12 - Evolução do Desembolso do BNDES para o Transporte, por sub-setor:
1996-2002, em US\$1,00 de 2002**



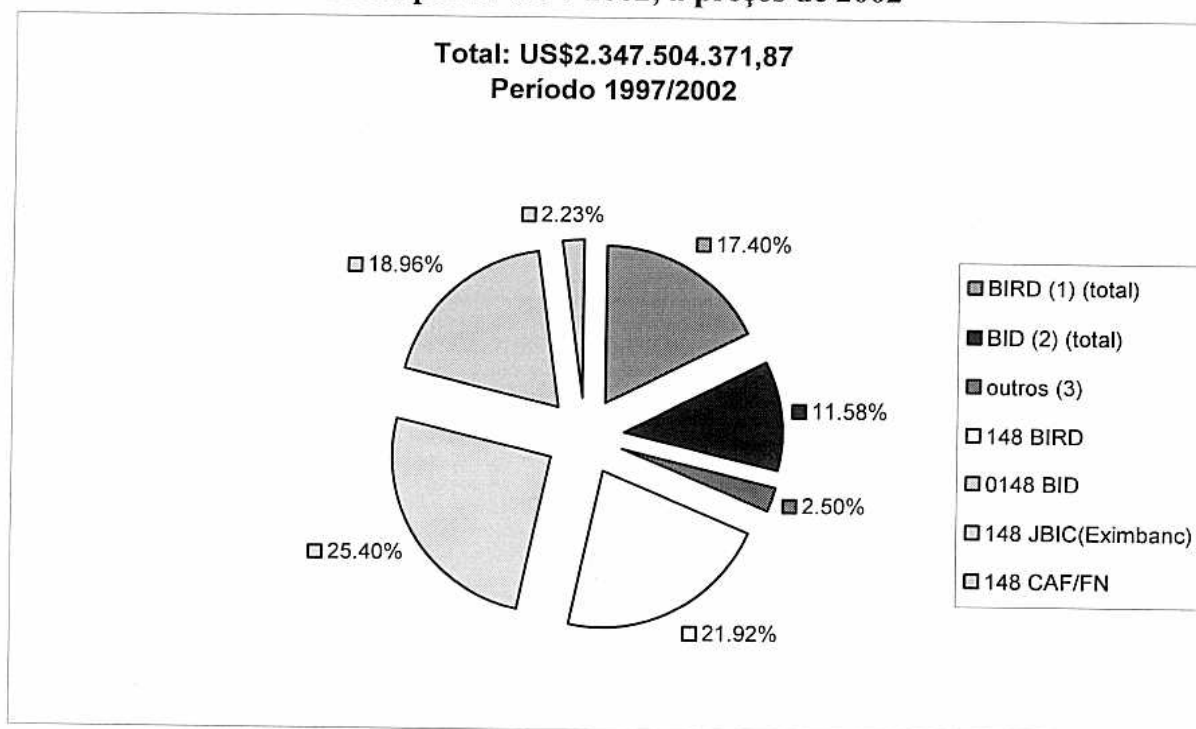
**Figura 13 - Evolução do Desembolso do BNDES para o Transporte Urbano
1996-2002, em US\$1,00 de 2002**



**Figura 14 – Desembolso do BNDES para as Modalidades de Transporte Urbano:
1996-2002, em US\$ dólar de 2002**



**Figura 15 – Participação Relativa das Operações de Créditos Externos no Setor
Transporte: 1997-2002, a preços de 2002**



(1) Contrapartida do governo brasileiro aos empréstimos do BIRD
 (2) Contrapartida do governo brasileiro aos empréstimos do BID
 (3) Contrapartida do governo brasileiro aos demais empréstimos
 Obs: Não inclui o transporte aéreo.

**Figura 16 – Evolução dos Ingressos de Recursos Externos:
1997-2002, em US\$milhões de 2002**

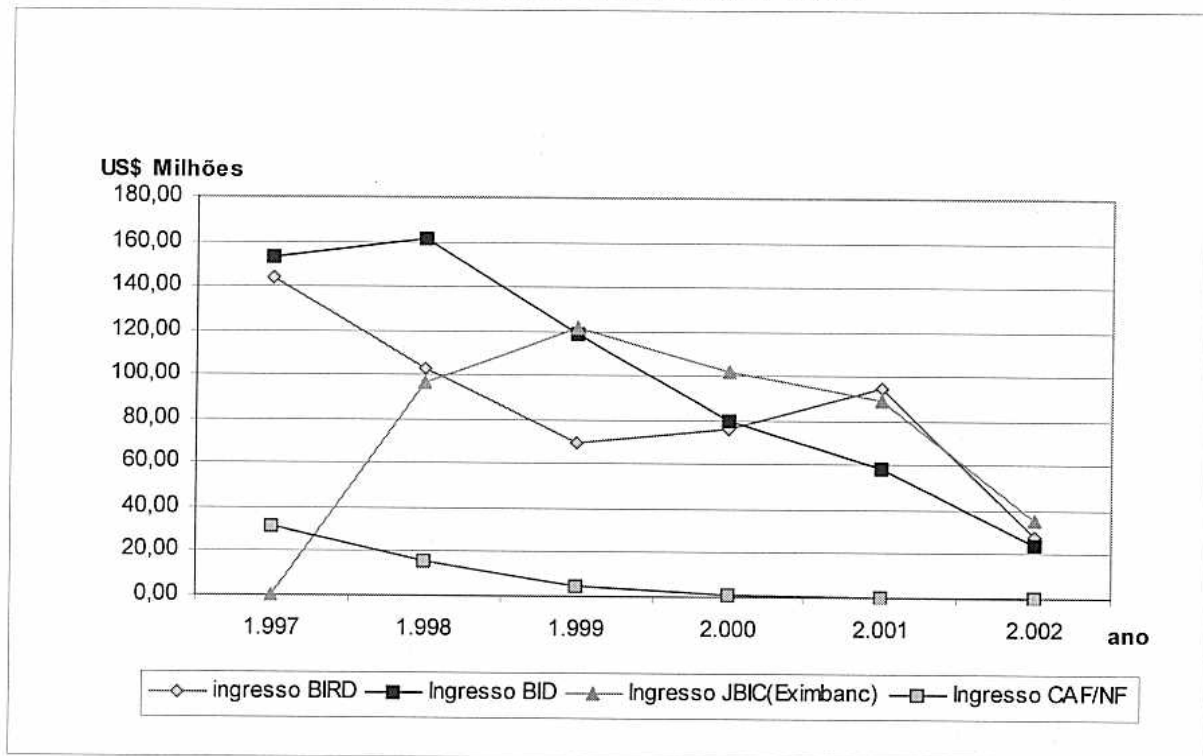


Figura 17 - Evolução do movimento total de passageiros do sistema interestadual e internacional de transporte rodoviário coletivo – 1997 a 2000

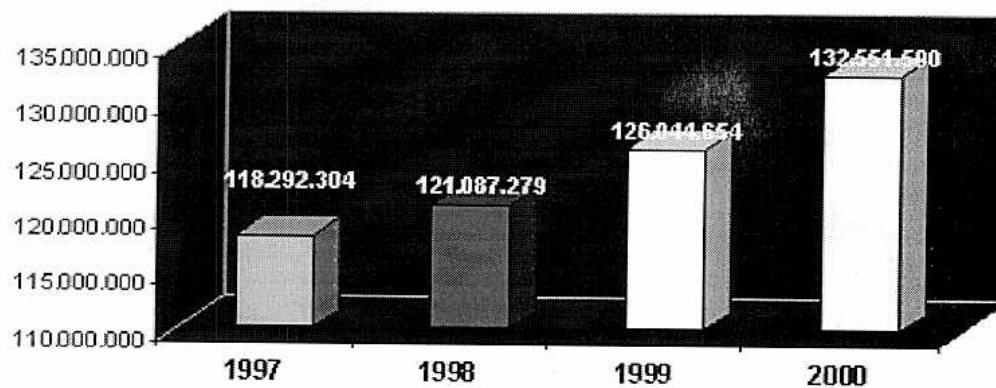
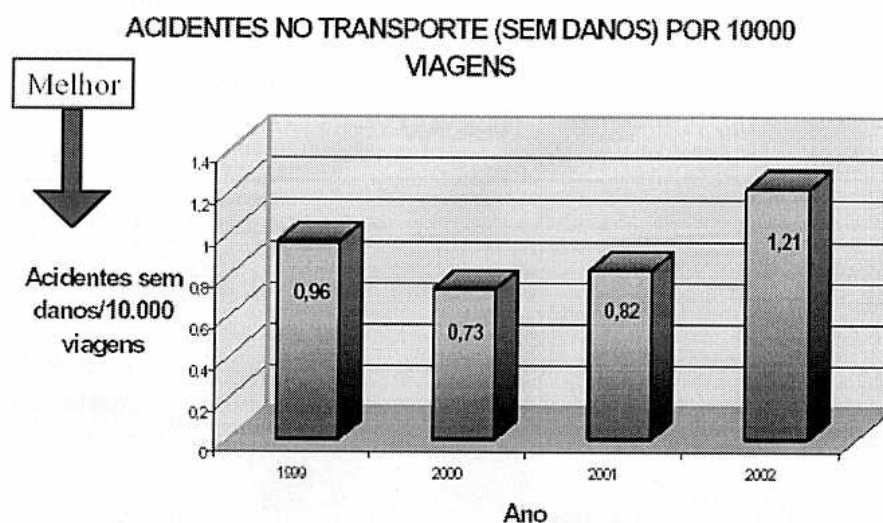
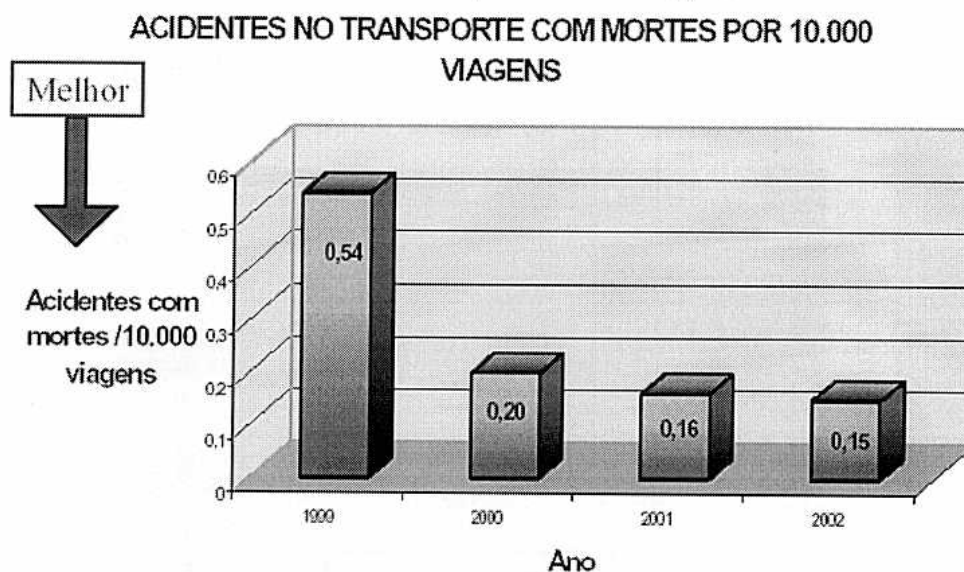


Figura 18 – Índice de acidentes no transporte de produtos perigosos (sem danos) por 10.000 viagens



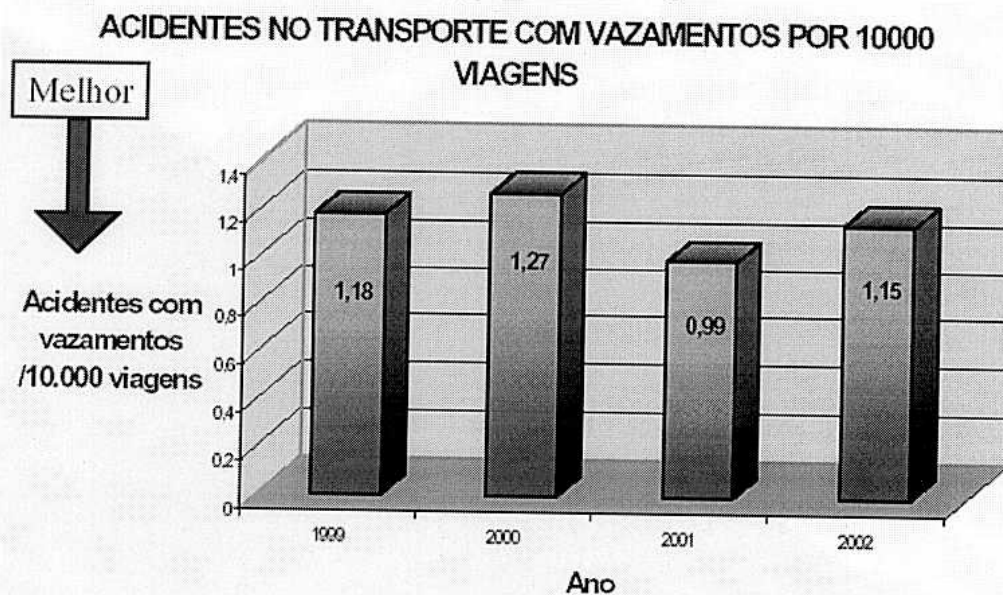
Fonte: Associação Brasileira de Indústrias Químicas – ABIQUIM. Relatório de Atuação Responsável, 2003. Melhor significa que quanto menor o índice melhor o resultado.

Figura 19 – Índice de acidentes no transporte de produtos perigosos Com mortes por 10.000 viagens



Fonte: Associação Brasileira de Indústrias Químicas – ABIQUIM. Relatório de Atuação Responsável, 2003. Melhor significa que quanto menor o índice melhor o resultado.

Figura 20 – Índice de acidentes no transporte de produtos perigosos (com vazamentos) por 10.000 viagens



Fonte: Associação Brasileira de Indústrias Químicas – ABIQUIM. Relatório de Atuação Responsável, 2003.
Melhor significa que quanto menor o índice melhor o resultado.

Figura 21 –Evolução do PIB BRASILEIRO (Nacional e Regionais): 1997-2001

