

# [BRASÃO]

**Senado Federal**  
Secretaria de Comissões  
Subsecretaria de Apoio às Comissões Permanentes  
Comissão de Serviços de Infraestrutura  
Presidente: **Senador Fernando Collor** (PTB-AL)  
Vice-Presidente: **Senador Sérgio Petecão** (PSD-AC)

## Composição da Comissão

### *Titulares*

Acir Gurgacz (PDT-RO)	João Capiberibe (PSB-AP)
Alfredo Nascimento (PR-AM)	Jorge Viana (PT-AC)
Blairo Maggi (PR-MT)	Lindbergh Farias (PT-RJ)
Cícero Lucena (PSDB-PB)	Lobão Filho (PMDB-MA)
Ciro Nogueira (PP-PI)	Lúcia Vânia (PSDB-GO)
Clésio Andrade (PMDB-MG)	Sérgio Petecão (PSD-AC)
Delcídio do Amaral (PT-MS)	Valdir Raupp (PMDB-RO)
Eduardo Braga (PMDB-AM)	Vicentinho Alves (PR-TO)
Fernando Collor (PTB-AL)	Vital do Rêgo (PMDB-PB)
Flexa Ribeiro (PSDB-PA)	Walter Pinheiro (PT-BA)
Inácio Arruda (PCdoB-CE)	Wilder Moraes (DEM-GO)
Jader Barbalho (PMDB-PA)	

### *Suplentes*

Aécio Neves (PSDB-MG)	Kátia Abreu (PSD-TO)
Alvaro Dias (PSDB-PR)	Lídice da Mata (PSB-BA)
Antonio Carlos Rodrigues (PR-SP)	Pedro Taques (PDT-MT)
Eduardo Amorim (PSC-SE)	Ricardo Ferraço (PMDB-ES)
Eduardo Lopes (PRB-RJ)	Roberto Requião (PMDB-PR)
Francisco Dornelles (PP-RJ)	Romero Jucá (PMDB-RR)
Gim (PTB-DF)	Sérgio Souza (PMDB-PR)
Humberto Costa (PT-PE)	Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM)
Ivo Cassol (PP-RO)	Waldemir Moka (PMDB-MS)
Jayme Campos (DEM-MT)	Wellington Dias (PT-PI)
José Pimentel (PT-CE)	

Comissão de Serviços de Infraestrutura  
Plenário nº 13 – Ala Senador Alexandre Costa  
Fone: (61) 3303-4607  
Fax: (61) 3303-3286

## “Investimento e Gestão: desatando o nó logístico do País”

### 2º Ciclo de Debates – Financiamento e Gestão da Infraestrutura de Transportes do Brasil

#### **Painel 1**

##### I – Identificação

**Assunto:** Exposição dos temas do 2º Ciclo de Debates e discussão sobre o cenário atual da infraestrutura de transporte do Brasil

**Local:** Plenário da Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI)

##### II – Participantes

1. Sr. Luiz Afonso dos Santos Senna, Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Coordenador deste 2º Ciclo de Debates;
2. Sr. Wagner Cardoso, Secretário Executivo do Conselho Temático Permanente de Infraestrutura da Confederação Nacional da Indústria (CNI).

##### III – Introdução

Seguindo a realização de audiências públicas sobre investimento e gestão no setor logístico brasileiro, foi realizado no dia 05 de junho de 2013 o primeiro painel do 2º Ciclo de Audiências Públicas da Comissão de Serviços de Infraestrutura. O coordenador deste ciclo, Sr. Luiz Afonso dos Santos Senna, apresentou os temas dos painéis subsequentes e discutiu, juntamente com as autoridades e especialistas presentes, o cenário atual da infraestrutura de transporte do Brasil.

Foram convidados os seguintes especialistas e autoridades: Sr. Luiz Afonso dos Santos Senna, Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Coordenador deste ciclo de audiências públicas; e Sr. Wagner Cardoso, Secretário Executivo do Conselho Temático Permanente de Infraestrutura da Confederação Nacional da Indústria (CNI).

A reunião foi presidida pelo Senador Fernando Collor. Estiveram presentes e fizeram o uso da palavra os Senadores Blairo Maggi, Sérgio Petecão, Wilder Morais, Waldir Raupp, Sérgio Souza, Jayme Campos, Acir Gurgacz, Alfredo Nascimento.

##### IV – Relato das exposições dos palestrantes

###### **1. Sr. Luiz Afonso dos Santos Senna**

O palestrante, como coordenador, apresentou, inicialmente, os temas das seis audiências públicas que compõem este Ciclo. Tratou, em seguida, do cenário atual da infraestrutura de transporte do Brasil. Antes, porém, para inspirar o Brasil na busca por soluções para enfrentar os problemas do setor, lembrou que o Império Romano buscava recursos adicionais junto à iniciativa privada para administrar sua rede de rodovias.

A rede de transportes romana, complexa, extensa e variada, era pensada como um todo. O planejamento, o desenvolvimento e o financiamento viabilizavam não apenas a construção e a expansão, mas também a manutenção permanente dos cem mil quilômetros de rodovias, financiados pelo *portorium*, misto de ICMS e cobrança de pedágio para manutenção. O sistema logístico de suprimento também era sofisticado, pois como o alimento básico era o pão e Roma não plantava trigo, os grãos, comprados em diversas localidades, precisavam ser transportados e distribuídos. Os navios que buscavam trigo eram construídos com recursos públicos e privados. Os portos, a navegação e o sistema de comunicação entre províncias também eram administrados da mesma forma. Ressaltou que os romanos, a exemplo do que ocorre hoje, também conviviam com congestionamentos, ordenamento de tráfego, sinalização, agentes de fiscalização e restrição de horários para circulação de carroças.

Em seguida, apresentou gráfico da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) que demonstra a dependência direta entre a competitividade de um país e a qualidade da sua infraestrutura. Países como Suíça, Suécia, Alemanha, Estados Unidos e Japão estão posicionados no topo do gráfico, com qualidade de infraestrutura elevada aliada a alto índice de competitividade. O Brasil, por sua vez, está junto a países com baixa qualidade de infraestrutura, e, conseqüentemente, baixo nível de competitividade, como Índia e Itália.

O índice de performance da infraestrutura da América Latina também se situa bem abaixo do observado para os países desenvolvidos. Em outro gráfico feito pelo Fórum Econômico Mundial para classificar os países segundo a qualidade da sua infraestrutura geral, o Brasil, em um *ranking* de 144 países, ocupa a 107ª posição. Com relação à qualidade das rodovias, o Brasil é o 123º colocado; quanto às ferrovias, o 100º; quanto à qualidade portuária, 136º; quanto ao transporte aéreo, o 134º. O Brasil ocupa o 7º lugar somente no que diz respeito à relação entre a disponibilidade de assentos em companhias aéreas por quilômetro, porque é um país muito extenso. O grande desafio brasileiro é desenvolver sua infraestrutura em um tempo recorde, diferentemente da Europa, que teve 150 anos para fazê-lo.

A complexidade do setor, entretanto, requer análises e soluções sofisticadas. A infraestrutura de transportes de um país precisa ser analisada em suas dimensões nacional, regional e urbana, e em suas diferentes modalidades, tanto para transporte de carga quanto de passageiros. Há ainda os diversos aspectos relacionados à gestão, tais como, planejamento, operação, infraestrutura e financiamento, que não podem ser esquecidos. Além disso, precisam ser considerados os terminais e armazéns e a questão da intermodalidade.

O Brasil, nos últimos anos, tem vivenciado um período de melhorias econômicas, como aumento do PIB *per capita*, redução da pobreza e da desigualdade de renda, que têm sobrecarregado sua infraestrutura. A previsão é de que o país atinja as Metas de Desenvolvimento do Milênio de redução da pobreza dez anos antes do previsto, e que, em 2030, o PIB e o poder de compra *per capita* tenham praticamente dobrado. Em 1991, segundo a Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea), foram fabricados 960 mil veículos por ano; em 2011, foram três milhões; em 2015, a previsão é de cinco milhões. Em 2001, eram 8,6 habitantes por veículo; em 2010, esse valor passou a 6,1 habitantes por veículo. Todos os grandes

fabricantes de automóveis estão instalados no Brasil, visando, fundamentalmente, ao mercado interno. Mesmo assim, os investimentos em transportes ainda são muito baixos. Segundo trabalho do economista Cláudio Frischtak, que mostra dados com o histórico de investimentos do Ministério dos Transportes, em 1976, foi investido 1,8% do PIB, e, em 2007, 0,5%. Os investimentos em portos, em 2007, foram 0,02% do PIB.

O Brasil não investe em infraestrutura. A qualidade da malha rodoviária brasileira é precária. Más condições de manutenção e investimentos extremamente limitados mostram um país com baixo nível de rodovias: dos 1,7 milhão de quilômetros de rodovias, principal meio de transportes de carga e de passageiros, somente 12% são pavimentados. As mais bem mantidas são operadas pelo setor privado, por meio de concessões. Em relação ao transporte urbano de massas, também há problemas sérios a serem resolvidos. Além disso, os recursos são pulverizados com objetivo de atender às questões políticas locais, ao invés de serem alocados de forma estratégica, pensando o setor como uma rede interligada.

Segundo o palestrante, os desafios estão associados a duas questões: primeiramente, saber de onde virão os recursos necessários para a infraestrutura e operação de transportes; segundo, como acomodar e compatibilizar interesses locais e gerais.

Uma das possibilidades de aporte de recursos são os programas de concessão adotados pelos Poder Público, que não tem condições de implementar todas as obras necessárias somente com o dinheiro do contribuinte. O professor lamentou, entretanto, que, depois dos contratos assinados, os governos não fazem o reajuste de tarifas quando necessário restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro da concessão. Isso gera, de um lado, antipatia da sociedade em relação às concessões e, de outro, desconfiança do investidor. Citou como exemplo o Estado do Rio Grande do Sul, que se omitiu na defesa de vários contratos de concessão que estão chegando a termo agora.

Lembrou, então, os métodos indiretos de cobrança para financiar a infraestrutura do país: imposto sobre combustíveis, impostos sobre pneus, licenças anuais, impostos sobre aquisição de veículos. Em seguida, mencionou os métodos diretos: equipamentos de medida nos veículos, pedágio, selo Pedágio, cobrança de veículos fora dos padrões e acima do peso. Além desses dois métodos, há a cobrança combinada, na qual, em sua opinião, se encaixa a maioria das Parcerias Público-Privadas (PPP).

Voltando à questão de prover recursos para a infraestrutura, disse que as formas tradicionais de financiamento de programas e ações do governo são: (i) eminentemente públicas, com recursos dos contribuintes, no caso de rodovias em que o volume de tráfego é baixo; (ii) em regime de parceria, com recursos dos contribuintes e dos usuários; e, (iii) autossustentável, com recursos dos usuários. Em sua opinião, parte da infraestrutura pode ser autossustentável, com recursos arrecadados na própria via, seja ferroviária, hidroviária ou aérea.

Ressaltou, então, a necessidade de se fazer um planejamento integrado de todo o sistema: portos, armazenagem, aeroportos, terminais rodoviários, ferrovias

convencionais, trens de alta velocidade, rodovias, todos pensados como um sistema interligado.

Disse que, muitas vezes, lhe perguntam se faz sentido construir um trem de alta velocidade em um país com tanta pobreza. Responde que esse é o desafio de quem não tem e não terá 150 anos para desenvolver sua infraestrutura. É necessário fazer as duas coisas simultaneamente. E isso só será possível se os preconceitos contra a iniciativa privada forem vencidos. Não ter uma infraestrutura adequada significa perder competitividade.

Lembrou que vários países, ricos, pobres ou intermediários, fazem uso de concessões e PPPs para desenvolvimento da infraestrutura de transportes. É o caso, por exemplo, do México, Argentina, Estados Unidos, Chile, França, Hungria, Itália, Espanha, Japão, Índia, Portugal, Alemanha, entre outros. Frisou especificamente o caso da China, que, apesar de ser um país comunista, possui o maior programa de concessões para iniciativa privada do mundo. Em 1988, eles inauguraram a primeira rodovia autoexpressa chinesa com 147 quilômetros. Em 2005, já possuíam 41 mil quilômetros de autoestradas. A perspectiva é que tenham 85 mil quilômetros em trinta anos.

O Brasil, que tem somente 12% de suas rodovias pavimentadas, necessita vencer o desafio de desenvolver sua infraestrutura em 10% do tempo que a Europa teve. Precisa ser criativo e usar o leque de alternativas e as várias formas existentes de parcerias público-privadas. Alertou que os contratos precisam prever alta tecnologia além de planos de manutenção permanente das rodovias construídas, porque o gráfico de deterioração delas é bastante acentuado após os primeiros treze anos da construção. Lembrou de sistemas sofisticados para a infraestrutura de transportes, como o Vessel Traffic Management Systems (VTMS) nos portos, o Bus Rapid Transit (BRT) na área urbana, bem como os de gestão nos aeroportos e os de supervisão de rodovias.

No caso de haver participação privada, em que seja necessária a receita advinda da cobrança de pedágios, por exemplo, alertou para a necessidade de ampliação da base de pagantes. Chamou a atenção explicitamente para essa questão, porque projetos de lei podem propor isenção de pagamento para vários segmentos, o que acaba com a lógica das concessões e das PPPs em rodovias. Se alguma lei der isenção do pagamento do pedágio aos moradores de cidades onde se encontram as praças de pedágio, os que não têm direito à isenção arcarão com o prejuízo, porque o subsídio não vem de fora, mas do próprio sistema. Isso acontece também em nível urbano, com o aumento do número de isentos do pagamento da passagem de ônibus ou metrô.

Em seguida, listou suas sugestões para o setor: (i) forte aporte de tecnologia; (ii) ênfase na ampliação da base de pagantes, com enfrentamento das questões das isenções nas rodovias e no transporte público urbano; (iii) adequação das concessões às realidades locais e à dinâmica da economia; (iv) avanço rápido e consistente em direção à adoção de cobrança eletrônica - interoperabilidade - e do forte aporte de tecnologia; (v) possibilidade de pagamento ao final do mês, a exemplo da energia elétrica e da telefonia; (vi) independência política e de gestão do setor, bem como competência técnica de seus dirigentes; e (vii) adoção de mecanismos de regulação econômica, como o *price cap*, baseado em modelos como o inglês, a exemplo do setor de Energia Elétrica.

Finalizou sua exposição destacando que deve ser feito para a área de transportes o mesmo que foi feito para o setor das telecomunicações. A criação da Lei Geral de Telecomunicações tirou o Brasil de uma situação em que o telefone era declarado no imposto de renda para uma realidade em que há mais telefones do que pessoas.

## **2. Sr. Wagner Cardoso**

O Sr. Wagner Cardoso, em sua palestra, tratou dos problemas da infraestrutura de transportes, que sobrecarregam a indústria brasileira, comprometem seu desempenho e contribuem para o chamado “custo Brasil”.

Iniciou sua apresentação dizendo que a indústria de transformação brasileira tem perdido sua participação relativa no PIB. Em 1984, ela representava 35,9% do PIB brasileiro; em 2012, esse valor caiu para 14,2%. Segundo ele, a despeito dos esforços do Governo para aquecer a economia – desvalorização do Real, redução da taxa de juros e da tarifa de energia elétrica, entre outras ações –, os problemas de competitividade da indústria brasileira persistirão em 2013, devido aos elevados custos sistêmicos e ao baixo crescimento da produtividade.

O Brasil possui estradas de má qualidade, portos ineficientes, cabotagem pequena, e não tem ferrovias e armazenagem suficientes. Conseqüentemente, o custo logístico doméstico é elevado. Fabricar no país, então, se torna caro e a indústria brasileira perde a capacidade de se integrar às cadeias globais de produção. Como exemplo, o Sr. Wagner Cardoso informou que a soja que sai dos Estados Unidos para Xangai tem um preço de transporte interno de US\$ 56,00 por tonelada. No Brasil, esse preço é US\$ 127. Logo, apesar de a produção americana ser mais cara do que a brasileira, a soja dos Estados Unidos chega à China com preço mais baixo. Em razão dessa realidade que encarece os produtos brasileiros, a importação tem aumentado: um em cada cinco produtos industriais consumidos no País vem do exterior.

O Brasil investe somente 2,1% do PIB brasileiro em infraestrutura, muito pouco se comparado com a China, cujos investimentos são da ordem de 7,3% do PIB; ou com o Chile, que investe 6,2%; ou com a Índia, que aplica 5,6%. O país precisaria investir 5% do PIB em infraestrutura, o que significa aplicar mais R\$ 128 bilhões por ano no setor. Como os investimentos feitos estão muito aquém do que seria necessário, o governo brasileiro tem agido no sentido de permitir a participação do setor privado. As Medidas Provisórias dos portos, da energia elétrica e dos portos secos, o Programa de Investimentos em Logística (PIL), os leilões dos aeroportos, a nova lei das PPPs, devem ser vistos nesse contexto. Segundo ele, ainda falta modernizar os setores de cabotagem, de gás natural e de saneamento básico.

A indústria reclama da falta de infraestrutura e ressalta que os principais gargalos estão relacionados aos portos e à energia elétrica, mas que o nível de desenvolvimento e competitividade do setor também depende do saneamento básico, das rodovias e ferrovias, dos aeroportos, da energia e das telecomunicações, nessa ordem.

Segundo pesquisas da CNI, o Brasil enfrenta uma crise sem precedentes no transporte de cargas. Existem sérios problemas na oferta dos serviços de transporte rodoviário, ferroviário, hidroviário, portuário e de cabotagem marítima. Os principais problemas identificados são: (i) baixo volume de investimentos; (ii) elevada e crescente deterioração da rede viária terrestre; (iii) dificuldades no acesso aos portos, tanto por via terrestre, quanto marítima; (iv) modelo de gestão do Estado, no setor de transporte, ultrapassado e não profissionalizado; e, (v) modal aquaviário subutilizado.

Os portos brasileiros estão congestionados. Houve crescimento acentuado da movimentação total de contêineres e de cargas, sem a contrapartida de expansão da área de movimentação portuária. De 2001 para 2012, a movimentação de contêineres cresceu em média 10% ao ano; a de cargas, por sua vez, 5,5% ao ano. A baixa eficiência e saturação dos portos brasileiros, aliadas à dificuldade de expansão, vêm comprometendo a competitividade da economia brasileira. No último *ranking* do Fórum Econômico Mundial, publicado em setembro de 2012, o Brasil figura entre as dez piores nações em termos de qualidade da infraestrutura portuária dentre 144 países analisados, ocupando a 135ª posição.

O palestrante listou, então, cinco grandes projetos brasileiros de infraestrutura de transportes que se encontram entre os dezesseis maiores do mundo: o trem de alta velocidade, a Ferrovia Norte-Sul, o metrô de São Paulo, o anel ferroviário de São Paulo e a Ferrovia Transnordestina. Acrescentou que dois importantes projetos do setor portuário mundial estão no Brasil: o Porto de Açu e a expansão do Porto de Santos. Além deles, citou empreendimentos no Nordeste que, acredita, reduzirão os custos dos transportes e a distância do Brasil com o mundo: a Ferrovia Norte-Sul, que será a espinha dorsal do setor ferroviário brasileiro; a BR-163, um projeto de 30 anos, que deve ficar pronto em 2014; a duplicação de Carajás, que já está com a licença aprovada; e, em um prazo mais longo, a Hidrovia Tapajós-Teles Pires e a Ferrovia Leste-Oeste.

Em seguida, destacou os principais corredores logísticos do país: (i) Sistema São Luís, composto por rodovias e pela Ferrovia Norte Sul; (ii) Sistema Belém, composto por rodovias e pelas hidrovias do Rio Tocantins, do Rio Amazonas, do Rio do Baixo Tapajós, do Rio Madeira; (iii) Sistema Santana, composto pelas hidrovias do Rio Amazonas e do Rio do Baixo Tapajós; (iv) Sistema Santana, composto pelas hidrovias do Rio Amazonas e do Rio do Baixo Tapajós; (v) Sistema Santarém, composto pela Rodovia BR 163 mais o Rio Madeira e Rio do Baixo Tapajós; e, (vi) Sistema Itacoatiara, composto pelas hidrovias do Rio Madeira e do Rio Amazonas.

Comentou do planejamento logístico do agronegócio brasileiro, que pretende fazer exportação do excedente da produção de soja de Mato Grosso, do sul do Maranhão, do sul do Piauí e do oeste da Bahia pelo Porto de Santarém, no Pará. Em termos logísticos, é mais vantajoso do que descer para o Porto de Santos, em São Paulo, ou o de Paranaguá, no Paraná.

Voltando então para a questão dos portos, o Sr. Wagner Cardoso frisou que acredita que a Nova Lei dos Portos será um marco para a logística brasileira. Acaba com a distinção entre carga própria e de terceiros, promove importantes atualizações na regulação dos portos, dá segurança jurídica aos 128 terminais privados existentes, harmoniza os conflitos de interesse dentro do setor empresarial e avança na direção de

criar um ambiente favorável aos investimentos e à participação do capital privado nos portos.

Por fim, ressaltou que essa Lei é o primeiro passo para resolver os problemas da infraestrutura de transportes brasileira. Listou, então, o que, segundo a CNI, serão as próximas etapas:

- Construir um planejamento bem estruturado, de longo prazo, para o setor portuário;
- Dar prioridade aos acessos terrestres nas obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC);
- Reduzir custos, profissionalizar dirigentes ou conceder as administrações portuárias públicas e ineficientes ao setor privado;
- Reduzir o longo tempo de modelagem dos contratos de licitação de novas áreas públicas e de autorização para terminais privados;
- Rever os decretos que tratam das poligonais dos portos organizados;
- Resolver o problema dos trabalhadores avulsos: excesso de contingente, treinamento, aposentadorias, etc;
- Harmonizar e aumentar a eficiência dos órgãos públicos intervenientes nos portos (Receita Federal, Anvisa, Ministério da Agricultura, Fundo de Marinha Mercante, etc);
- Resolver a questão da praticagem e do espelho d'água; e,
- Harmonizar as normas para a autorização de terminais portuários de uso privativo (TUPs) e estações de transbordo de cargas (ETCs) com o novo marco legal.

## V – Questionamentos e Debates

- Questionamentos dos telespectadores

Foi indagado ao Sr. Wagner Cardoso se ele poderia, como representante da CNI, informar o real nível de emprego gerado pela indústria automobilística no Brasil, tendo em vista que a produção é mecanizada. Também lhe foi perguntado se incentivar a produção de automóvel, como o Governo Federal tem feito, não seria o mesmo que incentivar cigarro, produto que sufoca a atmosfera e mata jovens; se não haveria outra forma de fazer a economia girar.

Outro telespectador questionou se o trecho Rio-São Paulo-Campinas é mesmo o mais apropriado para o primeiro trem-bala brasileiro, pois o trajeto pressupõe atravessar



a Mata Atlântica, sair do nível do mar e chegar a oitocentos metros de altura em quatrocentos quilômetros. Perguntou se não seria mais fácil e mais barato construí-lo ligando São Paulo, Campinas, Ribeirão Preto, Triângulo Mineiro, Anápolis e Brasília, trecho plano, sem questões ambientais e de grande potencial de passageiros e boa perspectiva de crescimento econômico. Considera que esse trecho, além de enfrentar menos concorrência dos ônibus interestaduais, levaria o salto de desenvolvimento do Brasil para o oeste e não insistiria onde o PIB já está consolidado.

Um terceiro telespectador perguntou se não seria necessário fazer maiores investimentos no planejamento das obras de grande porte. Deu o exemplo da transposição do Rio São Francisco e dos sucessivos gastos com a reconstrução de rodovias sem a devida manutenção.

- Considerações e questionamentos do Senador Blairo Maggi

Perguntou ao Sr. Luiz Afonso dos Santos Senna qual modelo de parceria entre o setor público e o privado a Academia defende, se privatização, concessão, concessão onerosa. Também disse que o Brasil experimentará agora um novo modelo de concessão, tanto de ferrovias quanto de rodovias, e gostaria de saber o que a Academia pensa a respeito, independentemente de ideologias.

Além disso, perguntou ao professor se ele conhece o tipo de concessão que o Governo escolheu para a construção de ferrovias e se esse modelo existe em funcionamento em algum lugar do mundo. O concessionário financia a obra com o sistema bancário e, ao concluí-la, tem a garantia de receber 100% da capacidade de frete, a um preço determinado. Com esse recurso, paga o empréstimo, mantém o negócio funcionando e auferir lucro.

- Considerações e questionamentos do Senador Sérgio Petecão

Solicitou ao Sr. Wagner Cardoso que tecesse considerações a respeito da Rodovia Transoceânica, que se tornou mero corredor turístico. Ela foi construída com a pretensão de ser utilizada para escoar produtos do Mato Grosso, como soja e milho, para os portos peruanos.

- Considerações e questionamentos do Senador Sérgio Souza

Afirmou que os projetos executivos de grandes obras levam anos para serem concluídos. Entretanto, devido à falta de planejamento estratégico no Brasil, surgiu o Regime Diferenciado de Contratações (RDC) no cenário jurídico brasileiro. O país precisa cumprir compromissos assumidos para as obras da Copa e das Olimpíadas e o RDC permite que a licitação seja feita antes do término do projeto. Perguntou se essa é uma solução adequada do ponto de vista da fiscalização e do controle.

- Considerações e questionamentos do Senador Valdir Raupp

O Brasil começa a acertar com as PPPs, as privatizações, as concessões, enquanto há alguns países vizinhos, como Venezuela, Bolívia e Argentina, que estão estatizando, indo na contramão da história. Questionou, então, como o Brasil vai ultrapassar essas barreiras para incrementar as trocas comerciais no continente. Perguntou também se, em face dessas diferenças, a ferrovia transcontinental é viável.

- Considerações e questionamentos do Senador Alfredo Nascimento

Perguntou quais critérios levaram a CNI a atribuir aos portos brasileiros a maior ineficiência da logística nacional. Entende que os problemas de logística se acumulam nos portos, mas eles não são os maiores responsáveis, pois, antes deles, vêm as dificuldades de acesso, a concentração excessiva de portos em áreas mais habitadas, a incompetência do próprio Governo, que cria dificuldades nas áreas de controle. Em relação ao RDC, disse que as empresas têm tido receio de entrar nas novas licitações do Governo Federal em razão dos entraves de órgãos de meio ambiente, fiscalização e patrimônio. Pergunta, portanto, como a iniciativa privada, juntamente com o Governo Federal, poderá vencer esses problemas e tornar mais fácil a execução das obras.

- Considerações e questionamentos do Senador Jayme Campos

Segundo ele, o Brasil necessita de uma política de Estado, não de governo, que faça planejamento de longo prazo, eleja os projetos mais importantes e os execute. Grande parte das obras de infraestrutura do Brasil está paralisada, a exemplo da Ferrovia Transnordestina, da transposição do Rio São Francisco, da Ferrovia Norte-Sul, da BR-163, da BR-158, entre outras. Não pode haver projeto de Estado quando se faz política segundo interesses do governante de plantão.

Perguntou ao Sr. Luiz Afonso dos Santos Senna se ele saberia dizer qual a diferença de preço entre o transporte de cargas, rodoviário e ferroviário, em países desenvolvidos da Europa.

- Respostas e considerações do Sr. Wagner Cardoso

O Sr. Wagner Cardoso disse que as indústrias automobilísticas possuem uma cadeia impressionante, que atrai as indústrias de pneus, vidros, aços, borracha. Qualquer Estado ou Município gostaria de abrigar uma indústria dessas. Não considera apropriada a comparação entre as indústrias automobilísticas e o cigarro. Lembrou que o álcool é uma opção e a questão da emissão de CO<sup>2</sup> ainda está em discussão.

Sobre a Rodovia Transoceânica e a Ferrovia Transcontinental, disse que o trabalho da CNI vislumbrou outras possibilidades para a exportação dos produtos

brasileiros para a Ásia, como a saída pelo Porto de Santarém, no Pará, e pelo Porto de Vila do Conde, em Marabá. Uma das razões para essas escolhas é que o Canal do Panamá estará pronto em 2014; outra é que há dificuldades de integração, pois o desenvolvimento dos países vizinhos não é o mesmo do Brasil. Deu exemplo do transporte de cargas, por caminhão, para a Bolívia. Se a empresa não tiver uma filial nesse país, terá que descarregar a carga na fronteira e esperar, não se sabe por quanto tempo, um caminhão boliviano vir buscá-la. Essa questão envolve mão de obra, estiva, acidente de trabalho, reclamação trabalhista. Também não há fiscais suficientes, o que faz com que o caminhoneiro, mesmo sujeito a roubo, fique esperando a fiscalização às vezes por dias.

Sobre a questão da ineficiência do sistema logístico ser atribuída aos portos, o Sr. Wagner Cardoso ressaltou que, enquanto a movimentação de contêineres dobrou nos últimos anos, o espaço de movimentação de carga aumentou somente 5%. Não houve, concomitantemente, crescimento do espaço para movimentação portuária. Por mais que existam equipamentos modernos, o limite técnico se impõe. Concorda que o sistema logístico tem que ser visto como um todo e, portanto, os acessos também contribuem para os problemas do setor. As filas de cem quilômetros nos Portos de Paranaguá e Santos são uma prova disso.

- Respostas e considerações do Sr. Luiz Afonso dos Santos Senna

O Sr. Luiz Afonso dos Santos Senna ressaltou a importância da indústria automobilística para a economia do país. Ela fabrica carro, mas também tratores e caminhões. Boa parte da pujança alemã é devida à sua indústria automobilística. A comparação com o cigarro é inoportuna, em sua opinião.

Quanto à pergunta sobre mais investimentos em infraestrutura, o professor disse que o mito de que o Brasil é um país de rodovias precisa ser superado. Nem poderia ser, haja vista que somente 12% de suas rodovias são pavimentadas. A infraestrutura deixa a desejar. Todos os modais necessitam de investimentos, não só financeiros, mas de planejamento também.

Sobre o trem-bala ser construído em Goiânia, acredita que essa não deve ser a prioridade no momento. Nos países desenvolvidos, os trens de alta velocidade são instalados onde há grande densidade econômica e populacional, o que não é o caso da Região Centro-Oeste. O grande gargalo está na Região Sudeste, com grandes cidades e densidade populacional elevada. Em sua opinião, portanto, o primeiro estágio do trem-bala deve ser mesmo entre Rio, São Paulo e Campinas.

Quanto à pergunta do Senador Blairo Maggi sobre que modelo de parceria a Academia defende entre o setor público e o privado, disse que não se atreve a falar por ela, que possui um leque ideológico mais amplo do que os partidos políticos. Ele próprio defende a participação da iniciativa privada no desenvolvimento da infraestrutura do país e não acredita que exista um tipo de parceria que possa ser

receitado para qualquer situação. Depende do nível da demanda. Em rodovias com demanda elevada, podem ser cobrados valores baixos; em rodovias com demanda baixa, haverá problemas se a capacidade de pagamento das pessoas for ultrapassada, o que leva a outro formato. A ideia de ter uma PPP, ou seja, recurso público e privado num mesmo empreendimento, onde os volumes de tráfego são menores, é uma solução para esse tipo de problema. Rodovias com alto volume são autossustentáveis. Acrescentou que as PPPs ficaram prejudicadas no início, pois foi passada a noção de que o setor público estava dando dinheiro para o setor privado, quando a lógica é inversa: a iniciativa privada é chamada, porque não há dinheiro público suficiente.

Acredita que o Governo está fechando contratos de parceria muito importantes. Preocupa-se, entretanto, com a obsessão por tarifas baixas. Citou a história recente da BR-101, em que uma das companhias que assumiu um dos trechos entrou com um preço muito baixo, quase aviltante. Obviamente, para se viabilizar, deixou de fazer muitas obras. O professor disse que as empresas, às vezes, usam a questão ambiental para retardar uma obra necessária. Basta que ela, propositalmente, faça um péssimo projeto ambiental, que não será aprovado.

Sobre o modelo de concessão de ferrovias que está sendo usado pelo Governo, o palestrante informou que ele existe, sim, em alguns países, mas em formatos similares. Tem uma lógica bem montada, pois o concessionário precisa ser remunerado de forma adequada. O que o mercado questiona hoje é a capacidade de a empresa Valec Engenharia Construções e Ferrovias S.A. comercializar no mercado. Acredita que deve dar certo, pois o País possui uma demanda reprimida. De certa forma, o que se está fazendo é o que a Inglaterra já fez: separar a infraestrutura da operação, o que é desejável. Pode-se dizer que acontece de forma semelhante no caso rodoviário, porque quem cuida da rodovia não é o mesmo que cuida dos veículos que trafegam por ela. Destacou que a chave para esse empreendimento dar certo será a capacidade de a Valec operar a venda.

Quanto ao RDC, entende que esse novo regime vem colaborar. Preocupa-se, entretanto, porque a fase de projeto é muito importante. Na maior parte dos casos, projeto rápido significa projeto ruim e maiores custos. Mencionou, como contraponto, uma linha do trem-bala japonês, cuja construção será iniciada em 2016. Os projetos estão aprovados há mais de três anos e a data de inauguração já está programada. E não se pode negar que a questão ambiental no Japão é importante, bem como a fiscalização e o planejamento. Ressaltou que os japoneses têm um acervo de projetos para serem executados e que isso poderia servir de exemplo para o Brasil.

Sobre a necessidade de um projeto estratégico de Estado, concorda com o Senador Jayme Campos. Entende que o Brasil perdeu a capacidade de planejar e pensar estrategicamente sua infraestrutura e que isso precisa ser feito.

Quanto à diferença de preços entre transporte rodoviário e ferroviário de cargas, o professor disse que é muito difícil estabelecer um paralelo. Quando se trata de longas

distâncias, o custo do transporte ferroviário, por tonelada, é menor; se as distâncias forem pequenas ou médias, o caminhão é mais competitivo, mas não necessariamente para produção de grãos. Só se pode afirmar que a participação modal da ferrovia é muito baixa para bens de alto valor agregado.

## **Painel 2**

### **I – Identificação**

**Assunto:** Mecanismos de financiamento da infraestrutura de transportes.

**Local:** Plenário da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional

### **II – Participantes**

3. Sra. Natália Marcassa de Souza, Diretora da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT);
4. Sr. Fernão Justen de Oliveira, advogado e sócio da Justen, Pereira Oliveira & Talamini Advogados;
5. Sr. Raul Velloso, consultor econômico e Diretor da ARD Consultores Associados.

### **III – Introdução**

Seguindo a realização de audiências públicas sobre investimento e gestão no setor logístico, foi realizado no dia 10 de junho de 2013 o segundo painel para discutir o tema “mecanismos de financiamento da infraestrutura de transportes”.

Foram convidados os seguintes especialistas e autoridades: Sra. Natália Marcassa de Souza, Diretora da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); Sr. Fernão Justen de Oliveira, advogado e sócio da Justen, Pereira Oliveira & Talamini Advogados; e o Sr. Raul Velloso, consultor econômico e Diretor da ARD Consultores Associados.

A reunião foi presidida pelo Senador Sérgio Petecão.

### **IV – Relato das exposições dos palestrantes**

#### **1. Sra. Natália Marcassa de Souza.**

A Sra. Natália Marcassa de Souza introduziu o debate alertando para o fato de o Brasil estar deficitário em investimentos na área de transporte. Existe, hoje, um grande desafio a ser superado, e para isso serão necessárias iniciativas dos setores público e privado.

Na área pública, a diretora da ANTT citou o Programa de Investimento em Logística (PIL), lançado em agosto de 2012. Seu objetivo é restabelecer a capacidade de planejamento integrado do sistema de transportes, conectando rodovias, ferrovias, hidrovias, portos e aeroportos. Esse retorno ao desenvolvimento articulado da cadeia produtiva culminou com a criação da Empresa de Planejamento e Logística (EPL), peça importante na consecução desse objetivo.

A diretora explicou que a rearticulação do sistema se encaixa em um novo contexto das concessões de transporte terrestre. Enquanto no início da década de 90 as concessões ultimavam reduzir os gastos públicos, diminuindo o papel do Estado como provedor, as concessões no período vindouro miram ampliar a infraestrutura, além de garantir a logística de escoamento da produção e o acesso das exportações.

E é nesse sentido que o PIL ganha relevo. Materialmente, o Programa tem a previsão de licitar 7.500 km de rodovia, somando um total de 42 bilhões de reais de investimento. Na parte ferroviária, serão objeto de oferta pública mais de 10.000 km, e os investimentos totais chegarão a cerca de 91 bilhões de reais. A grande questão é como atrair capital suficiente para dar conta do previsto pelo PIL.

Apesar de termos grandes companhias nacionais capazes de investir nesses projetos (a exemplo de Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Bertz, Queiroz Galvão, Triunfo), seus patrimônios líquidos chegam perto de 60 bilhões de reais, diante de uma necessidade de mais de 130 bilhões. É preciso, dessa forma, atrair capital estrangeiro e particulares interessados. Mas como?

É fundamental que as regras sejam claras (ordenamento tributário e regramento das agências reguladoras, sobretudo) e os riscos e as formas de sua mitigação conhecidos. Por exemplo, o investidor precisa ser alertado para a questão de o prazo em se obter uma licença ambiental ser mais alongado, assim como para o risco de demanda de tráfego em ferrovias ser mais alto do que em rodovias, devido aos prazos de retorno envolvidos. Além disso, esclarecer que a ANTT não tem competência legal para realizar desapropriação auxilia na elucidação das normas que regulam o setor.

Com um cenário mais arejado, é possível alavancar os investimentos. Além do BNDES, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal foram chamados para financiar projetos de infraestrutura. Esses bancos ofereceram taxas competitivas (Taxa de juros de Longo Prazo – TJLP + 1,5%) e manobras facilitadoras, a exemplo do “empréstimo ponte”, cujo início se dá na implantação da infraestrutura até a demanda ser conhecida, e o *project finance non-recourse*, em que o financiamento do projeto se dá com as receitas obtidas pelo próprio empreendimento.

## **2. Sr. Fernão Justen de Oliveira.**

O Sr. Fernão Justen de Oliveira trouxe para a palestra os detalhes de um caso concreto que contém informações sobre investimento e planejamento de projetos em transporte, temas debatidos nesta audiência pública. O caso é o projeto da rodovia BR-116/423, sobre o qual alguns pontos foram esmiuçados.

O primeiro foi em relação à minuta de edital proposta pelo poder público. No articulado deste documento, cujo objeto era a concessão do serviço público rodoviário, estipulou-se uma parceria público-privada (PPP) na modalidade de concessão patrocinada, isto é, aquela em que há uma contraprestação pecuniária do parceiro público, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários.

A tarifa fixada foi de 3,50 reais a cada cem quilômetros rodados, além de se consignar a obrigação de recuperação, operação, manutenção e ampliação da rodovia por parte do concessionário. O investimento chegaria a um bilhão e cento e quarenta milhões de reais, no prazo de quinze anos, com a garantia de fiança pelo fundo garantidor de parcerias publico-privadas (PPPs), conforme a Lei 11.079/2004 (Lei das PPPs).

O projeto estava disponível na internet e havia o estudo de viabilidade da PPP. No entanto, posteriormente, houve a desistência de se utilizar o modelo de parceria público-privada, por dois motivos centrais.

Identificou-se, em primeiro lugar, uma alta atratividade natural na rodovia em questão, ensejando a realização de concessão comum. Assim, haveria maior proveito econômico e as necessidades do poder concedente seriam atendidas. Além disso, a remuneração do concessionário adviria naturalmente das tarifas de pedágio, acrescida de receitas acessórias, tendo sido dispensada a contrapartida pecuniária da União.

Num segundo momento, por conta do critério de julgamento da cláusula 11 do edital de licitação, observou-se a inviabilidade jurídica da PPP. Isso porque a lei referente às parcerias público-privadas não oferece como critérios válidos aqueles que foram ofertados para a referida cláusula, que assim dispunham: “o primeiro colocado da licitação será aquele que oferecer o maior valor de outorga pago à União”, e “o último colocado será o licitante que oferecer maior valor de contraprestação pago pela União ao concessionário”.

A razão para a inviabilidade jurídica residiu no fato de que a contraprestação pecuniária da administração é inerente aos contratos de PPPs, sendo desnecessário – e deletério – cobrar-se o valor de outorga, como pretendido pela cláusula em comento.

Explicou que a perspectiva da administração era transferir os custos e riscos para o concessionário, como vem acontecendo em concessões patrocinadas recentes, mas essa tentativa não obteve êxito. Conforme dito, optou-se pela concessão comum, cujo vencedor foi um consórcio entre uma empresa espanhola e duas brasileiras. O consórcio ofereceu a menor tarifa de pedágio e um investimento inicial de 68 milhões de reais, além de 1,9 bilhão de reais para o período de 25 anos.

### **3. Sr. Raul Velloso**

O Sr. Raul Velloso pautou sua fala sobre o viés do crescimento da economia. Para ele, o problema do financiamento de projetos é um dos menores problemas a ser enfrentado pelo Brasil. O bojo da questão está em fazer o país crescer, aumentando seu PIB Potencial e afirmando a competitividade brasileira internacionalmente.

Segundo o palestrante, dois elementos são determinantes para o crescimento do PIB Potencial: de um lado, o aumento da taxa de investimento e, de outro, o incremento da eficiência no uso de capital e trabalho, tecnicamente chamado de produtividade total dos fatores. A seu ver, se não houver uma mudança radical na agenda do país, esses dois itens não evoluirão de maneira satisfatória.



Contextualizando a ideia, até 2003, o crescimento do PIB potencial estava em cerca de 2,7% ao ano. Com a mudança de governo, o índice chegou a 4,5% ao ano em 2008. No entanto, desde esse ano, a taxa vem sofrendo queda e, hoje, está por volta de 3%. Há uma evidente baixa de crescimento e dinamismo da economia brasileira, e isso está ligado a esses dois fatores.

Quanto às taxas de investimentos, elas se mostram em ascensão no período de 2003 a meados de 2012. Mas, desta data em diante, acabam perdendo força. Em relação à produtividade total dos fatores, de 2003 até 2008, havia uma curva ascendente, chegando a 2% no ano de 2008. Porém, a partir de 2010, o índice sofre uma diminuição brusca e chega a ficar negativo, trazendo complicações para o crescimento do país, que já se encontrava no limite do financiamento pelas poupanças públicas interna e externa.

Assim, é imprescindível a retomada da produtividade, pois, caso contrário, o PIB potencial ficará abaixo de 3% e a economia, conseqüentemente, crescerá menos do que o essencial. Quais são as alternativas?

Pelo lado da iniciativa privada, os investimentos estão travados, pois a lucratividade de empreendimentos voltados para a prestação de serviços públicos diminuiu sobremaneira. Prova disso é o setor de infraestrutura, cuja política de concessões tem afugentado o “empreendedor preparado”, capaz de realizar obras de qualidade.

A saída, portanto, segundo o Sr. Raul Velloso, seria aumentar a eficiência no uso de capital e trabalho. E, para isso, é preciso melhorar nossas instituições e organizar de forma adequada nossos mercados. Alertou o palestrante que o Brasil está na “rabeira” do crescimento da produtividade. Nos últimos 20 anos (período de 1989 a 2008), o país cresceu à custa de investimento, e não de produtividade.

Quando comparado com outros países, a exemplo de China, Coreia do Sul e EUA, que obtiveram relevantes de crescimentos de produtividade (48%, 60% e 10%, respectivamente) vê-se que é preciso alterar esse quadro atual.

Um primeiro passo é conhecer as causas para esse baixo desempenho. Para o Sr. Raul Velloso, a deterioração da infraestrutura brasileira nos últimos anos é uma das grandes responsáveis pelo crescimento diminuto por que vem passando o país, que não se mostra competitivo em várias áreas. Por exemplo, com transportes mais escassos e piores, o valor das mercadorias aumenta, dificultando sua comercialização.

Na área do transporte, aliás, o contraste com o resto do mundo é muito grande. No último relatório realizado pelo Fórum Econômico Mundial, o Brasil ocupa a 107ª posição em infraestrutura geral, dentre 144 países. Na área de qualidade das estradas especificamente, estamos na 123ª; em matéria portuária, na 135ª; na de ferrovias, na 100ª; e na de qualidade do transporte aéreo, na 134ª posição.

Essa situação é corroborada diante do montante de investimento dedicado pelo país ao setor de infraestrutura. Enquanto a China investe cerca de 8,3% do PIB, a Índia 7,6% e o México 3,6%, o Brasil destina apenas 1,7%.

Não sem razão, a mídia vem publicando matérias que expressam as consequências de uma política negligente. Queda no crescimento da economia, fretes mais caros, rodovias em péssimo estado e retomada de projetos concedidos são algumas das manchetes estampadas na grande mídia brasileira.

Na visão do expositor, a solução passa por investimento maciço do setor público. Mas não somente isso. A ideologia também precisa ser repensada. Buscar a modicidade tarifária não pode se traduzir em concessões de má qualidade, por exemplo. O crivo licitatório deve estar contido em todas as fases da oferta de um serviço público realizado por particular. Senão, estaremos dando razão à imprensa internacional, ao afirmarem que o Brasil é um país medíocre, como o fez a revista *The Economist*, recentemente.

## V – Questionamentos e considerações finais

Em relação à indagação de Sean Bittencourt Lacerda, questionando se seria necessário fazer maiores investimentos no planejamento de obras de grande porte no país, tanto a Sra. Natália Marcassa de Souza quanto o Sr. Raul Velloso convergiram para a ideia de que é preciso ampliar os investimentos no setor, além de implementar os projetos que já possuem verba específica.

O cidadão Vânio da Silva Floriano levantou a questão da baixa utilização das ferrovias e das hidrovias como meio de transporte. Sobre esse assunto, a Sra. Natália Marcassa e o Sr. Raul Velloso foram assertivos em afirmar que o Brasil praticamente abandonou essa área durante as décadas de 80 e 90. Somente em meados dos anos 90 foi dado início às concessões das ferrovias e, atualmente, elas se mostram como o meio mais eficiente para realizar transporte de cargas e pessoas.

Respondendo à pergunta do Senador Sérgio Petecão, acerca do porquê da não conclusão da ponte do rio Madeira na BR-317, o Sr. Raul Velloso disse que a razão para isso pode estar ligada à falta de verba propriamente dita ou à falta de política adequada para sua finalização, como por exemplo, realizar um processo de concessão. Talvez o governo possa estar impedindo isso acontecer, por estar atrelado a uma ideologia antiprivada. Alertou, ademais, para a atuação do BNDES, que precisa financiar outras áreas e não ficar adstrito a financiamento de empresas “campeãs”. É preciso acreditar em pequenas e médias empresas.

Indagado sobre a atuação do empresariado nacional e sua contribuição para o aumento da produtividade, o Sr. Raul Velloso esclareceu para o público que o empresário tem o objetivo primário de maximizar seus lucros. Dessa forma, se maximizar o lucro significar aumentar a produtividade, assim ele o fará. Caso contrário, não haverá incremento na produtividade apenas para agradar a sociedade. Salientou que temas como produtividade e crescimento econômico devem estar na pauta do setor público, e não do privado.

Chamado a emitir opinião sobre a Lei das PPPs, o Sr. Fernão Justen de Oliveira disse que se trata de uma legislação adequada e moderna, e está em constante desenvolvimento. Acrescentou que, no campo das concessões, de uma maneira geral, houve várias alterações e aprimoramentos, a exemplo da lei do Regime Diferenciado de

Contratações Públicas (RDC), que dinamizou a contratação nesta seara.

Sobre o modo como se dará o financiamento das concessões ferroviárias, a Sra. Natália Marcassa sustentou que elas se darão da mesma maneira que se sucedeu com as concessões rodoviárias. Haverá um financiamento público, cuja cobrança será TJLP + 1,5%, a ser concedido pelo BNDES, pelo Banco do Brasil e pela Caixa Econômica Federal, além da possibilidade de financiamento privado. A médio prazo, a empresa pública Valec integrará os contratos como garantidora, mas isso não perdurará durante todo o tempo das concessões.

Finalizando a parte de questionamentos, o ouvinte Benedito Ferreira de Barros Vasconcelos Neto quis saber por que não há investimentos em pequenos aeroportos, que se encontram completamente abandonados por todo o país e representam uma fronteira de desenvolvimento brasileiro. Sobre isso, a Sra. Natália Marcassa sugeriu que ele acessasse o sítio eletrônico da Anac, onde informações mais precisas podem ser obtidas. Já o Sr. Raul Velloso reiterou a responsabilidade do setor público, especificamente da Infraero, em fomentar a atividade de pequenos aeroportos. E o Sr. Fernão Justen de Oliveira salientou que a falta de investimento em pequenos aeroportos está associada a pequena atratividade desse tipo de negócio nos dias atuais. É necessário, portanto, tornar esse campo atrativo, do ponto de vista negocial.

## **Painel 3**

### **I – Identificação**

**Assunto:** A Infraestrutura Rodoviária e a Mobilidade Urbana

**Local:** Plenário da Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI)

### **II – Participantes**

6. Sr. Moacyr Duarte, Presidente da Associação Brasileira de Concessionárias e Rodovias (ABCR); e
7. Sr. Orlando Strambi, Professor Titular de Transporte Urbano da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (USP).

### **III – Introdução**

No âmbito da conjunto de audiências públicas sobre investimento e gestão no setor logístico que vêm sendo promovidas pela CI, foi realizado no dia 19 de junho de 2013 o terceiro painel, que contou com a presença de autoridades e especialistas para discutir o tema “A Infraestrutura Rodoviária e a Mobilidade Urbana”.

Foram convidados os Senhores Moacyr Duarte, Presidente da Associação Brasileira de Concessionárias e Rodovias (ABCR) e Orlando Strambi, Professor Titular de Transporte Urbano da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (USP).

A reunião foi presidida pelo Senador Wilder Moraes, estando presentes os Senadores Alfredo Nascimento, Cícero Lucena, Ivo Cassol, José Pimentel, Valdir Raupp e Sérgio Souza, bem como a Senadora Vanessa Grazziotin.

### **IV – Relato das exposições dos palestrantes**

#### **1. Sr. Moacyr Duarte**

O Presidente da ABCR discorreu sobre transporte regional, concessões e Parcerias Público-Privadas (PPPs) nas rodovias. Para tanto, estruturou sua apresentação em três aspectos fundamentais ao tema “infraestrutura rodoviária”: construção da malha, financiamento do setor e modelos de contratação.

Primeiramente, quanto à construção da malha, verifica-se que o entendimento tradicional, qual seja o de simples construção, melhoria e ampliação das rodovias, não mais se aplica. Hoje em dia, manutenção e conservação e, principalmente, operação de rodovias ganham importância com o crescente aumento da frota de veículos no País.

Quanto ao financiamento do setor, a princípio têm-se os recursos do orçamento-geral do Estado, porém poucos países conseguem sustentar adequadamente sua malha somente com tal fonte, tendo em vista a diversidade das demandas que implicam dispêndio de recursos públicos. Nos anos 1940, os países começaram a experimentar diferentes meios de captação de recursos, sendo estes específicos e vinculados. Assim,

passaram a serem tributados itens relacionados ao uso de veículos, tais como, combustíveis, pneus e licenças veiculares. Entretanto, esse modelo de tributação específica tem perdido validade em função de novas tecnologias – por exemplo, carros mais econômicos consomem menos combustíveis, o que reduz a arrecadação estatal –, bem como de resistência social ao aumento da tributação do consumo. Como alternativa de financiamento, surge a cobrança pelo uso da rodovia: instalam-se praças de pedágio, o tráfego é interrompido e o pagamento, exigido. Esse meio, apesar de cada vez mais utilizado ao redor do mundo, gera resistências sociais e levanta o problema da base de pagantes.

A base de pagantes é questão nevrálgica no tocante ao financiamento da infraestrutura rodoviária. Decisões, tais como “quando e onde serão instaladas as praças de pedágio” acabam por determinar quantos e quais usuários pagarão ou serão subsidiados pelos demais. Em consequência, pode-se criar uma situação em que uma minoria de veículos acabe por ter que pagar pelo custo total do sistema e, portanto, ter que arcar com uma tarifa excessivamente alta. Recentemente, o sistema de pedágio tem evoluído para a cobrança eletrônica, acabando com o inconveniente de parar o tráfego. Essa possibilidade, contudo, não resolve o problema da base de pagantes, uma vez que o sistema permanece associado fisicamente às praças de pedágio. Para a solução desse problema, o sistema de free flow tem sido desenvolvido, passando a cobrar pela distância percorrida, por meio de pórticos. Se por um lado a tecnologia de medição já está dominada, por outro, ainda é preciso superar a dificuldade de controlar a frota, garantindo que os veículos não registrados que utilizarem a rodovia paguem pelo serviço. Essa questão, comentou, deve ser resolvida com a implementação do Sistema Nacional de Identificação Automática de Veículos (Siniav).

No Brasil, o modelo de captação de recursos específicos e vinculados foi adotado por quatro décadas, sendo estabelecido o Imposto Único sobre Combustíveis e o Fundo Rodoviário Nacional. Com a extinção destes tributos pela Constituição Federal de 1988, o País passou a adotar modelos alternativos, dos quais se destaca a concessão de rodovias, a partir de 1993. O atual programa de concessões brasileiro possui duas características marcantes. A primeira refere-se ao fato de as rodovias serem pré-existentes às concessões, focando as concessionárias em melhorias, ampliações e operações das antigas rodovias estatais. Como consequência, existem problemas vinculados à localização das praças e cobrança de pedágio, uma vez que as rodovias não foram originalmente planejadas e construídas para tanto. A segunda característica é o fornecimento de socorro médico e mecânico, serviços bastante valorizados pelos usuários.

Hoje em dia, há concessões em nove estados e, apesar de representarem somente 7% da malha pavimentada brasileira, são as principais vias de transporte no País. Assim, por exemplo, todos os portos e aeroportos brasileiros mais importantes do sul contam com ligação rodoviária operada pela iniciativa privada. Um novo programa vem sendo estudado pelo governo federal para estados em que ainda não há concessões: são nove lotes de rodovias, totalizando 7,5 mil quilômetros, todos para serem duplicados.

Quanto aos modelos de contratação, existem no Brasil três tipos: concessões comuns<sup>1</sup>, autossustentáveis e sem subsídios; concessões patrocinadas, em que parte do recurso é aportada pelo poder concedente; e concessões administrativas<sup>2</sup>, nas quais há um contrato de prestação de serviço de longo prazo em que o concessionário é remunerado pelo poder concedente para a prestação do serviço.

Na opinião do palestrante, o maior entrave do programa de concessões está no processo de contratação pelo Poder Público em que constata:

- a) A inadequação do uso de uma lei de licitações originalmente prevista para contratações de obras e compra de materiais ou serviços não atende completamente a complexidade de uma concessão de rodovia;
- b) A concorrência tradicional privilegia propostas com menor preço, em detrimento das características técnicas de cada proposta;
- c) A tentativa de agilizar o processo licitatório por meio da inversão de fases, na prática, não se mostrou eficaz quanto ao seu propósito e ainda agrava a situação de deixar o aspecto da avaliação técnica das propostas bem como da higidez das empresas proponentes em segundo plano. Isso ocorre pois somente é analisada a documentação daquele que apresentou o menor preço;
- d) Ao administrador público não é dada a possibilidade de negociar com os proponentes antes da qualificação, dificultando ainda mais que a Administração consiga a proposta mais adequada em termos da combinação custo/adequação técnica;
- e) O Poder Público, em geral, falha em absorver as sugestões dos participantes das audiências públicas, sem resolver questões importantes dos projetos a serem licitados;
- f) Os estudos de viabilidade técnica produzidos pelo Poder concedente podem estar defasados, fazendo com que com que as projeções de custos de investimentos, crescimento de tráfego e valores da remuneração do capital não sejam mais válidas;
- g) O Poder Público não leva em conta a relação custo/benefício para o usuário<sup>3</sup> ao calcular a tarifa teto e isso pode levar a uma escolha errada do tipo de concessão. Assim, por exemplo, se a conclusão dos estudos de viabilidade for a de que a tarifa a ser cobrada é maior que o benefício que o usuário vai receber, estar-se-á diante de uma concessão patrocinada ou, em extremo, uma concessão administrativa.

---

<sup>1</sup> Reguladas pela Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995.

<sup>2</sup> As concessões patrocinadas e as administrativas são reguladas pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que instituiu as parcerias público-privadas no ordenamento brasileiro.

<sup>3</sup> Os usuários percebem benefícios com a ampliação, a melhoria ou com uma estrada nova, por exemplo.

Finalizando a exposição, o palestrante sugeriu a adoção, pelo Brasil, de novas técnicas de contratação já em prática por outros países, como o diálogo competitivo. No diálogo competitivo, o Poder Público solicita aos interessados a apresentação de uma proposta técnica. Então, seleciona algumas empresas com as quais negociará. Após as negociações, escolhe uma das empresas para ser contratada. Nesse sentido do uso do diálogo competitivo, elogiou recente inovação feita pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) ao realizar, além da tradicional audiência pública, a tomada de subsídios e reuniões participativas voltadas à licitação dos novos lotes. Com as novas metodologias, a ANTT absorveu, na elaboração do projeto final, contribuições importantes de interessados com know-how em infraestrutura rodoviária. Em consequência, a Agência conseguiu melhorar a qualidade dos estudos de viabilidade para as novas concessões.

Além disso, alertou para a importância de que o tempo entre a realização dos estudos de viabilidade e o momento da licitação seja breve, reduzindo o risco do cancelamento do certame em virtude das projeções estarem muito divergentes da realidade observada.

## **2. Sr. Orlando Strambi**

A segunda parte das exposições tratou da unidade urbana e da infraestrutura do transporte urbano. O palestrante trouxe uma discussão crítica a respeito de conceitos fundamentais sobre infraestrutura e política de mobilidade e acessibilidade urbanas, relacionando-as com políticas de desenvolvimento.

Do ponto de vista da engenharia, a expressão “infraestrutura urbana” refere-se ao conjunto de sistemas técnicos e de equipamentos e serviços necessários ao desenvolvimento das funções urbanas. Numa visão de caráter econômico, infraestrutura urbana é tudo aquilo necessário à reprodução da sociedade no capitalismo, que não pode, naturalmente, ser produzido pelo mercador e que resulta, então, na necessidade de o Estado assumir a produção de algum mecanismo, diretamente ou por delegação. Ambas as definições procuram refletir o fenômeno de as cidades se moldarem em função da provisão da estrutura física.

No Brasil, a questão da infraestrutura voltada à mobilidade urbana é tratada pela Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587, de 2012). Dos objetivos nela fixados, destaca-se a melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade. O termo “mobilidade” aponta para a capacidade de locomoção e, portanto, representa as ações de transporte necessárias para tanto. O termo “acessibilidade”, por sua vez, possui significado mais amplo, indicando a facilidade de chegar às oportunidades, indo além da simples capacidade de transportar-se, sendo o benefício proveniente da atividade a ser realizada ao final do deslocamento. Em consequência, garantir e melhorar as condições de acessibilidade implica a realização de diversos tipos de ações, não apenas de transporte, mas também de planejamento urbano e de tecnologia. Nesse sentido, lembrou como a internet influencia o modo de vida das pessoas – e, em decorrência, a organização das cidades – evitando que as pessoas se desloquem para os locais de trabalho ou para áreas de comércio, por exemplo.

No tocante a princípios, a Política Nacional de Mobilidade Urbana elegeu, dentre outros, a justa distribuição de benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços. Pense-se na relação transporte público e congestionamento. Se este último é resultado do excesso de veículos nas vias, o transporte público ameniza essa situação, beneficiando toda a cidade – e isso pode ser facilmente constatado nos casos em que esse serviço sofre restrições em períodos de greve. E se o congestionamento é fator responsável pela diminuição da produtividade do transporte coletivo realizado por ônibus, e os principais responsáveis pelo congestionamento são os automóveis, então estes acabam por onerar o custo do transporte público. Portanto, a lei fez o importante reconhecimento de que, no caso do transporte urbano, existem diversos beneficiários e muitos custos impostos e tal reconhecimento abre a possibilidade de que se trate o problema do financiamento de forma mais ampla que a tradicional.

No centro da discussão de políticas de mobilidade urbana está a equidade no uso do espaço viário, princípio também reconhecido pela Lei nº 12.587, de 2012. É preciso estabelecer como será utilizado o espaço adicional que uma nova estrutura viária pode criar. Nesse sentido, lembrou que o consumo de espaço pelas várias alternativas de transporte é bastante diferente e, destacadamente, o automóvel consome uma proporção de espaço viário significativamente maior que outras alternativas, em particular, o transporte público.

Em relação às diretrizes traçadas na Política Nacional, foram priorizados os modos não motorizados – no Brasil, basicamente, a caminhada<sup>4</sup> e a bicicleta – e o transporte coletivo sobre o individual. Ademais foram priorizados projetos de transporte coletivo estruturadores e indutores do desenvolvimento urbano. Dessa forma, evidencia-se a ligação do transporte com o desenvolvimento urbano, o que constitui um fator essencial desse campo das políticas públicas.

No que se refere ao financiamento do transporte público, a lei brasileira abre novas possibilidades: a) cobrança dos vários beneficiários do sistema<sup>5</sup>; b) identificação de fontes de receita alternativas ou de projetos associados, como o direito dos concessionários em explorar os terrenos próximos às áreas das estações que receberam um impacto positivo da acessibilidade adicional trazida pelos metrô e que, com isso, se valorizam<sup>6</sup>; e c) aplicação de tributos pela utilização da infraestrutura urbana, visando a desestimular o uso de determinados modos, em particular, o do automóvel – pedágio urbano<sup>7</sup>.

Ainda em relação às diretrizes trazidas pela Lei e ligadas à decisão de como o espaço será utilizado, ainda se destacam os seguintes instrumentos de gestão: restrição e controle de acesso e de circulação e a dedicação de espaço exclusivo para o transporte coletivo e não motorizado.

---

<sup>4</sup> Apesar da priorização dos modos não motorizados, a lei esqueceu-se de mencionar na extensa lista de infraestruturas de mobilidade urbana as pedestrovias. Isso reflete uma negligência quanto às calçadas que, na opinião do palestrante, são uma das mais importantes infraestruturas urbanas.

<sup>5</sup> O palestrante trouxe o exemplo francês em que o produto da arrecadação de determinado tributo sobre o faturamento de empresas cobre um terço do custo do transporte público do país. No Brasil, disse que semelhante solução ainda encontra entraves na legislação tributária em vigor.

<sup>6</sup> Como exemplo, citou o caso do metrô de Hong Kong que é um dos poucos autossustentáveis no mundo.

<sup>7</sup> A Política Nacional de Mobilidade Urbana ainda prevê a vinculação da receita de pedágios urbanos ao transporte público bem como ao não motorizado.



Então, com princípios, diretrizes e objetivos estabelecidos, é preciso reconhecer que, em se tratando de infraestrutura urbana, as necessidades e, portanto, as soluções podem diferir entre as várias cidades e mesmo dentro de uma cidade, entre a região central e as periféricas. Ademais, é preciso que certos preconceitos sejam superados na análise das necessidades e na proposição de soluções para que o transporte da cidade seja sustentável e, principalmente, que o sistema de transporte torne o funcionamento da cidade sustentável. Assim, soluções que podem servir para uma cidade grande não são adequadas para uma cidade pequena, mas as soluções que servem para uma cidade pequena podem servir para uma região periférica de uma cidade grande. Também soluções que, eventualmente, servem para outro país podem ser adequadas para uma cidade brasileira.

Diante do exposto, o Sr. Orlando Strambi passou a discutir sobre soluções possíveis para o problema da mobilidade e acessibilidade urbanas. Nesse sentido, frisou a importância de primeiramente se refletir sobre o que a sociedade deseja para a cidade, para o uso de seus espaços. Somente então as alternativas podem ser analisadas. A experiência de diversos países bem como a recente lei brasileira trazem elementos para políticas de transporte e desenvolvimento urbano: a) medidas de desestímulo ao uso do automóvel; b) medidas de melhoria do transporte coletivo; c) estímulo ao transporte não motorizado; e d) integração entre o uso do solo, o desenvolvimento urbano e os transportes.

Quanto ao *desestímulo ao uso do automóvel*, registrou a existência de um forte preconceito contra essa possibilidade, apesar de ser conhecido que engarrafamentos e congestionamentos são distorções no trânsito, geradores de deseconomias urbanas. Evidentemente, desestimular não significa proibir, mas sim reduzir o número de veículos de modo a fazer o tráfego fluir. Por ser uma medida impopular, questiona-se sobre a possibilidade de ampliar a oferta do sistema viário antes de desestimular a utilização de automóveis. Porém, segundo o palestrante, a experiência internacional não possui exemplos de cidades que conseguiram resolver o problema de congestionamento por meio da mera ampliação da capacidade viária voltada para o automóvel. Esse resultado é compreensível, tendo em vista que aumentar a capacidade viária é uma saída cara e de difícil execução, pois as áreas congestionadas, em geral, são centrais nas cidades, sem haver espaço físico disponível para novas vias. De fato, o que se tem visto internacionalmente é que a medida, ainda que impopular, tem recebido suporte em lugares em que o benefício foi reconhecido pela população, como no caso do pedágio urbano de Estocolmo (Suécia) e de Londres (Inglaterra). Em virtude disso, posicionou-se no sentido de que o Brasil não deixe de estudar a viabilidade ou conveniência de tal medida para algumas cidades.

O segundo elemento, a *melhoria do transporte coletivo*, também sofre preconceito. Para ilustrar, lembrou frase da ex-Primeira Ministra da Inglaterra, Margareth Thatcher: “Qualquer pessoa que vá de ônibus para o trabalho depois dos trinta anos pode se considerar um fracassado.” Tal imagem deve ser combatida, uma vez que o transporte público coletivo é importante saída para o problema do congestionamento. Atualmente, as principais tecnologias disponíveis são:

a) Em superfície:

a.1) Corredor de ônibus: opera com ônibus convencionais e possui uma faixa própria segregada do restante do tráfego. Associado a projetos de pontos de

parada adequados, pode duplicar a capacidade dos sistemas de ônibus. É um sistema barato de ser implementado e pode atingir capacidades semelhantes às do BRT. A tecnologia já está em uso em várias cidades no Brasil.

a.2) *Bus Rapid Transit* (BRT): opera com um tipo especial de ônibus em faixas dedicadas. Os veículos possuem capacidade maior em relação ao ônibus convencional, sendo articulados ou biarticulados. Há central de operações e sistema de informação ao usuário, embarque em nível e estações com pré-pagamento para agilizar o embarque e o desembarque. A capacidade de transporte pode ser semelhante à do metrô. Possuem exemplos bem sucedidos de BRTs: Curitiba e Rio de Janeiro (Brasil) e Bogotá (Colômbia).

a.3) Veículo Leve sobre Trilhos (VLT): espécie de bonde moderno, os veículos são mais estreitos que os ônibus e operam sobre trilhos, em faixas e, em geral, são alimentados por energia elétrica. O VLT, entretanto, possui desvantagens em relação ao BRT por ser mais caro e de menor capacidade. Esse sistema é utilizado em Houston (EUA).

b) Em alternativas elevadas:

b.1) Monotrilho: cria novo espaço viário no espaço aéreo, opera em via exclusiva e os veículos podem ter diversas formas de propulsão. Ainda é uma tecnologia pouco implantada e pouco se sabe sobre a operação com grandes níveis de capacidades. Em geral é um sistema mais caro. É utilizado em Sydney (Austrália) e está sendo construído em São Paulo (Brasil).

b.2) Elevado para ônibus: também novo espaço viário é criado, o sistema é operado por ônibus convencional e, em geral, é caro e pouco viável. No Brasil, existe na cidade de São Paulo e recebeu o nome de Expresso Tiradentes.

c) Subterrâneo:

c.1) Metrô: com vias exclusivas, opera com veículos longos, muitas portas para embarque e desembarque para distribuir a demanda e fazer com que tais movimentações sejam rápidas e sem filas. Ainda que não usual, é possível haver sistemas de metrô em superfícies. Possui a desvantagem de ser uma solução cara e de demorada implantação, mas, se os benefícios que proporciona – melhora do trânsito, aumento da produtividade das pessoas em função do tempo poupado nos deslocamentos<sup>8</sup>, redução do número de mortes decorrentes de altos níveis de poluição – fossem computados economicamente, então os benefícios cobririam os investimentos necessários para ampliar forte e rapidamente a rede de metrô.

Após explicar sobre as tecnologias disponíveis, o palestrante recordou que, em muitas cidades do Brasil o sistema de transporte está saturado e, para resolver este

---

<sup>8</sup> Estudos recentes realizados pela Faculdade de Economia da Universidade de São Paulo que indicam que o metrô da cidade de São Paulo proporciona ganhos potenciais de R\$ 19 bilhões por ano devido ao aumento de produtividade da população.

problema, não se deve abrir mão de nenhuma das alternativas, mas sim combiná-las da melhor forma possível.

*Estimular o transporte não motorizado* também compõe o rol das principais políticas de mobilidade urbana. Exemplificando a importância dessa modalidade de transporte, lembrou que, na cidade de São Paulo, uma cidade grande e complexa, um terço dos deslocamentos urbanos são feitos integralmente, da origem ao destino, a pé, e ainda há os deslocamentos parcialmente realizados a pé.

Assim, falou sobre a importância de cuidar do pedestre e do ciclista. Em muitas cidades, o que se viu foi o aumento da autoestima da população devido a obras que, ao invés de privilegiar o automóvel, promoveram áreas de lazer com vias seguras para caminhar e andar de bicicleta. Também trouxe o elementar, mas importante exemplo de prioridade aos pedestres com faixas de travessia nas vias e então citou o bem-sucedido exemplo brasileiro de respeito às faixas em Brasília. Por fim, lembrou os recentes projetos de bicicletas públicas, como os existentes em Paris (França) e Quanzhou (China).

A síntese desses três elementos – desestímulo ao uso do automóvel, melhoria do transporte público e estímulo ao transporte não motorizado – deve levar ao uso equilibrado do sistema viário, seja pelo acréscimo de nova infraestrutura, seja pela maior disponibilização do espaço em virtude da redução do que é usualmente dedicado ao automóvel. Segundo o palestrante, essa é uma tendência de longo prazo inevitável. Deve-se reconhecer que automóveis, ônibus, caminhões, motos, ciclistas e pedestres, todos demandam espaço viário e que, no longo prazo, a tendência inevitável será reduzir o espaço aos automóveis, a fim de equilibrar o sistema e evitar congestionamentos<sup>9</sup>. Outra forma de reequilibrar o uso é transformar o espaço viário em outro tipo de espaço, como realizado em Seul (Coreia do Sul), onde a população preferiu que um elevado usado por 200 mil veículos por dia fosse demolido e transformado num parque. Em resumo, a questão da mobilidade urbana passa por dois pontos-chave: a divisão do espaço viário e a distribuição dos benefícios e ônus.

Finalizando a apresentação, comentou sobre o último elemento: a integração entre uso do solo e transporte. Em tom crítico, disse que o discurso da necessidade de planejamento conjunto de cidade e sistema de transporte, entre engenheiros, planejadores de transportes e urbanistas, é antigo. Entretanto, tal discurso enfrenta dificuldades práticas para ser concretizado. Some-se a isso, a recente necessidade de incorporação de novos elementos a esse discurso: a preocupação em equilibrar casa e trabalho; a distribuição das oportunidades, uma vez que a população mais pobre está longe dos centros de emprego; o conceito de cidades compactas e densas, onde as distâncias sejam reduzidas; o conceito de usos mistos urbanos e não simplesmente áreas residenciais isoladas de áreas comerciais, apartadas de locais de trabalho.

---

<sup>9</sup> O palestrante trouxe dados da engenharia de tráfego para exemplificar o desequilíbrio: uma via com quatro faixas por sentido tem a capacidade de receber 900 autos/hora, em cada faixa, com ocupação de 1,5 pessoas, em média, por veículo, resultando na capacidade total de transporte de 5,4 mil pessoas/hora por sentido. Se um elevado for construído sobre essa via, a capacidade aumenta para 13,5 mil pessoas/hora por sentido, mas invade o espaço aéreo e degrada a cidade. Se a mesma via de quatro faixas receber uma faixa por sentido dedicada ao BRT, também é possível chegar à capacidade 13,5 mil pessoas/hora por sentido.

Em conclusão, se o transporte é responsável por moldar cidades, deve receber atenção digna desse papel. Dessa forma, as intervenções nas cidades devem ser pensadas como indutoras da transformação para uma cidade em que se queira viver.

## V – Questionamentos e Debates

- Questões do Senador Valdir Raupp

Direcionando-se ao Sr. Moacyr Duarte, Sua Excelência perguntou acerca do modelo de concessões: principais deficiências, evolução das normas e pontos a serem aperfeiçoados. Também solicitou ouvir a opinião do palestrante sobre o programa de duplicação de rodovias. Ao Sr. Orlando Strambi, trouxe ao debate o questionamento sobre a necessidade de redução da tarifa dos ônibus coletivos.

- Respostas do Sr. Moacyr Duarte

Quanto ao modelo de concessões adotado pelo governo federal, dividiu a experiência dos últimos vinte anos em três etapas, expondo as características de cada uma:

1ª etapa (início dos anos 1990): os cinco lotes iniciais – Via Dutra, a Ponte Rio-Niterói, Rodovia Juiz de Fora-Rio, Rodovia Rio-Teresópolis e a *free-way* Porto Alegre-Osório – tinham como característica já serem pedagiados pelo DNER, e o modelo deste foi adotado. Contudo, o programa estava desatualizado em termos de localização das praças e de cobrança de pedágio e isso acabou gerando grandes distorções no estabelecimento da base de pagantes – na Via Dutra, por exemplo, menos de 10% dos usuários pagam pedágio, fazendo com que a tarifa fique muito cara.

2ª etapa (início dos anos 2000): o segundo lote começou a ser estudado ainda no governo Fernando Henrique Cardoso e a preocupação era a de aumentar a base de pagantes para diminuir a tarifa. Entretanto, a demora entre o início dos estudos e a licitação criou diversos problemas. Primeiramente, o governo sucessor, o do Presidente Lula, decidiu por cancelar os processos em andamento e reiniciar os estudos. Depois, os estudos de viabilidade não foram refeitos em profundidade, deixando de rever investimentos e projeções de tráfego. Finalmente, para agilizar as contratações, decidiu-se adotar a inversão de fases da concorrência, simplificando o processo, mas não escolhendo as melhores propostas.

3ª etapa (2013): inicialmente não havia a preocupação de corrigir os problemas da segunda fase. Entretanto, com o insucesso e o cancelamento das duas licitações que estavam previstas para o começo do ano, abriu-se espaço para renegociação. Dessa forma, os relatórios para os dois novos lotes de concessões refletem as tomadas de subsídios e reuniões participativas realizadas, corrigindo problemas e atualizando as estimativas de custo de viabilidade, as de investimentos e respectivos custos e a de crescimento de tráfego. Porém, problemas ainda persistem, como a inversão de fases da licitação e o estabelecimento da base de pagantes. O palestrante ressaltou ainda que a única forma de resolver este último problema é a evolução para o sistema de *free flow* e que, mesmo assim, o governo enfrentará muita resistência por parte daqueles que atualmente usam as rodovias, mas não pagam pedágio.

Quanto ao tema da duplicação das rodovias, disse ser o ideal, pois a malha rodoviária pavimentada no país é muito pequena – apenas 12% do total. Assim, o Brasil possui dois desafios: ampliar a malha e duplicar a existente. Porém, do ponto de vista do custo da duplicação, é preciso existir um certo volume de veículos (VDM) para justificar a obra. Nos contratos da segunda etapa, o governo estabeleceu gatilhos baseados no VDM para obrigar as concessionárias a duplicar as pistas. Essa estratégia não foi muito bem sucedida e, para a terceira etapa, o governo decidiu estabelecer uma obrigação de duplicar tudo em cinco anos. De acordo com o posicionamento do Sr. Moacyr Duarte, essa solução é boa, mas o custo terá que ser suportado pelo usuário.

- Respostas do Sr. Orlando Strambi

Baixar o custo das passagens dos ônibus possui um segredo que transcende isenções em diferentes tipos de tributos que incidam sobre ele, segundo a opinião do palestrante. E este segredo está na velocidade dos veículos. Isso porque velocidade e necessidade de frota são relações inversas e, os custos fixos da frota em operação representam 70% a 80% da estrutura de custos das empresas de transporte de ônibus. Assim, aumentando a velocidade média dos ônibus, com a implantação adequada dos corredores de ônibus, por exemplo, pode-se reduzir a necessidade de frota e esse potencial, aproveitado: mantém-se uma parcela maior da frota, oferecendo serviço de melhor qualidade e, mesmo assim, a custos muito inferiores.

Ademais, sugeriu que parte dos subsídios atualmente concedidos à indústria automobilística e aos proprietários de automóveis, por meio de reduções ou isenções fiscais, sejam transferidos para incentivar o transporte coletivo.

- Questões do Senador Cícero Lucena

O Senador levantou a questão da cobrança de pedágios em rodovias que cortam cidades, aumentando o custo de deslocamento, ao comentar sobre projeto que isenta a cobrança dos municípios, aprovado em unanimidade na Câmara dos Deputados e atribuída a ele a relatoria no Senado

- Resposta do Sr. Moacyr Duarte

Comentando o projeto, o palestrante disse que, do ponto de vista da concessionária, o interesse estará preservado, uma vez que a perda de receita poderá ser ressarcida por meio do instituto do reequilíbrio contratual. Porém, do ponto de vista do sistema, o projeto possui vários defeitos e está na contramão da tendência mundial, ou seja, ampliar a base de pagantes e cobrar menos dos usuários. Além disso, o projeto considera pedágios em zonas rurais e em pequenos municípios, situações nas quais a lei provoca pequeno impacto. No entanto, a realidade que se observa é a da existência de pedágios em cidades grandes. Nesses casos, a lei inviabilizaria a construção da infraestrutura. Assim, por exemplo, para a Ponte Rio-Niterói, apenas 20% dos usuários pagariam pedágio pela lei proposta, tornando a manutenção da ponte inviável.

- Questões do Senador Wilder Moraes

O Senador Wilder Morais trouxe discussões sobre diferentes pontos: a) a relação “expansão do sistema de transporte coletivo x crescimento da cidade”; b) a necessidade de investimento em tecnologias que evitem deslocamentos urbanos; e c) a possibilidade de reduzir custos do transporte com operações de empresas reunidas em consórcios.

- Respostas do Sr. Orlando Strambi

O palestrante concordou com o ponto de vista do parlamentar no sentido de que as cidades devem se desenvolver ao longo do sistema de transporte e não a situação inversa. Dessa forma, ressaltou a importância de planejar o sistema de transporte juntamente com a legislação de uso do solo, estimulando ou restringindo atividades, de acordo com os interesses da sociedade.

Em relação à redução dos deslocamentos em virtude de novas tecnologias, o palestrante concordou que certas facilidades tecnológicas podem evitar deslocamentos, mas elas não são suficientes para resolver o problema mais amplo do transporte. Assim, por exemplo, empresas podem permitir que o empregado trabalhe em casa, evitando o deslocamento para o escritório em horários de pico. No entanto, o empregado, com maior disponibilidade de horário, pode alterar seu modo de vida e realizar outros deslocamentos diários.

Por fim, sobre o terceiro ponto, afirmou ser possível que empresas reunidas em consórcio obtenham redução de custos. Porém, alegou que isso não está diretamente ligado à organização jurídica das empresas, mas sim às economias obtidas por meio da padronização da frota e dos serviços. Assim, é possível conseguir tais ganhos por meio de padronizações estabelecidas em regulamentações e concessões adequadamente formuladas para a operação do transporte coletivo.

- Questões da Senadora Vanessa Grazziotin

A parlamentar apresentou dois questionamentos bastante distintos. O primeiro, a respeito do estabelecimento de um “Projeto Brasil”, com planejamento nacional e previsão de investimentos públicos robustos. O segundo, um comparativo dos custos das alternativas de implementação do BRT ou do monotrilho em locais de grande adensamento urbano. Por último, questionou sobre a expectativa, em sua opinião, frustrada, de que os “legados” da Copa do Mundo de Futebol melhorassem as condições de mobilidade e acessibilidade urbana.

- Considerações do Sr. Orlando Strambi

Na visão do professor, não há a necessidade de realizar-se um “Projeto Brasil”, pois a atual lei já está adequada e somente precisa ser aplicada pelos gestores públicos.

Quanto ao comparativo de custos das tecnologias, afirmou que o BRT pode ficar mais caro que o monotrilho, se houver grandes custos de desapropriação. Ainda aproveitou para desmitificar a questão da falta de espaço no uso de ônibus. Disse que a não se trata exatamente da falta de espaço, mas sim da negociação do uso do espaço. Afirmou que, no Brasil, se aceita a desapropriação de quarteirões para que haja ali uma estação de metrô, mas se resiste à ideia de alterar uma parte de calçada para construir uma parada de ônibus adequada, que pode multiplicar a capacidade desse transporte.

Quanto aos legados da Copa do Mundo, disse ser necessário analisar quais vantagens tais obras trariam no contexto de cada uma das cidades. Assim, concordou

que as obras de infraestrutura inicialmente previstas para Manaus poderiam ser significativas para a melhoria das condições de mobilidade e acessibilidade naquela região. Portanto, ao não serem executadas por incapacidade dos gestores, geram uma grande frustração na população. Porém, na cidade de São Paulo, onde são deslocadas diariamente, por transporte público, o equivalente ao público de 100 Copas do Mundo, a pressão pela melhoria do transporte público já está estabelecida e o suposto legado da competição não teria impacto forte o suficiente para melhorar as condições daquela metrópole.

- Comentários do Senador Alfredo Nascimento

O Senador Alfredo Nascimento afirmou ser um defensor da necessidade em investir-se em transportes públicos. Assim, lembrando sua passagem como prefeito de Manaus, relatou ter implementado na cidade o sistema BRT, com inspiração no projeto de Curitiba. Disse que, à época, recebeu muitas críticas por ter privilegiado o transporte coletivo em detrimento do individual e que, atualmente, o sistema está sucateado em virtude da falta de investimentos nos últimos 15 anos. Também lamentou que os governos estaduais e municipais tenham deixado de aproveitar os incentivos do governo federal para a construção de infraestrutura de transporte em virtude da realização da Copa do Mundo em 2014 no Brasil.

- Comentários do Senador José Pimentel

O Senador José Pimentel trouxe uma análise histórica para explicar os atuais problemas no sistema de transporte do Brasil. Primeiramente, criticou o rápido e desordenado processo de urbanização do País. Ademais, criticou as escolhas de muitos governos em privilegiar a indústria automobilística, estimulando o consumo de automóveis e, ao mesmo tempo, desestimulando o uso de ferrovias e do transporte de cabotagem. Como resultado da combinação desses fatores, têm-se sistemas urbanos de transporte sobrecarregados, circunstância ainda agravada pelo recente ciclo de desenvolvimento do País, que enseja o acesso de novas classes sociais aos bens de consumo duráveis. Lembrou que, para resolver uma situação complexa como a brasileira, com a construção de nova infraestrutura de transporte, a solução passa por medidas caras e impopulares, como as desapropriações urbanas.

- Comentários do Senador Ivo Cassol

O parlamentar criticou, por um lado, os incentivos dados à indústria automobilística, acarretando o aumento da frota de veículos e, por outro, a falta de planejamento e investimento, por parte dos governos, voltados à expansão e melhoria da infraestrutura de transporte. Também suscitou a questão dos diferentes preços de tarifas entre diferentes cidades.

- Considerações do Sr. Orlando Strambi

Acerca do tema da diferença do preço da tarifa de ônibus entre as cidades, o professor esclareceu que as tarifas são determinadas pela qualidade do serviço prestado, da velocidade média da frota bem como pela base de pagantes que ratearão os custos do sistema. Assim, comparar pura e simplesmente os preços cobrados em diferentes cidades, sem levar em conta tais fatores, não é uma forma válida para analisar se as tarifas estão altas ou baixas nas localidades em questão.

- Comentários do Senador Sérgio Souza

O Senador lembrou a perda da capacidade produtiva do brasileiro em decorrência do tempo excessivo despendido nos grandes congestionamentos e a necessidade de combater-se tal situação. Além disso, afirmou ser tendência a cobrança pelo uso de vias, especialmente a cobrança de pedágios em rodovias, e que o governo precisa contar com a participação do setor privado para conseguir um malha viária adequada.



## **Painel 4**

### **I – Identificação**

**Assunto:** Ferrovias

**Local:** Plenário da Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI)

### **II – Participantes**

8. Sr. Bernardo José Figueiredo Gonçalves de Oliveira, Diretor-Presidente da Empresa de Planejamento e Logística do Ministério dos Transportes (EPL);
9. Sr. Jean Mafra dos Reis, Superintendente de Infraestrutura e Serviços de Transporte Ferroviário de Cargas da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT);
10. Sr. Rodrigo Vilaça, Presidente Executivo da Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (ANTF).

### **III – Introdução**

Seguindo a realização de audiências públicas sobre investimento e gestão no setor logístico brasileiro, foi realizado no dia 03 de julho de 2013 o quarto painel do 2º Ciclo de Audiências Públicas da Comissão de Serviços de Infraestrutura.

Foram convidados os seguintes especialistas e autoridades: Sr. Bernardo José Figueiredo Gonçalves de Oliveira, Diretor-Presidente da Empresa de Planejamento e Logística do Ministério dos Transportes; Sr. Jean Mafra dos Reis, Superintendente de Infraestrutura e Serviços de Transporte Ferroviário de Cargas da Agência Nacional de Transportes Terrestres; e Sr. Rodrigo Vilaça, Presidente Executivo da Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários.

A reunião foi presidida pelo Senador Fernando Collor e, posteriormente, pelo Senador Alfredo Nascimento. Estiveram presentes e fizeram o uso da palavra os Senadores Jayme Campos, Wilder Moraes, Delcídio do Amaral, Sérgio Souza, Valdir Raupp, Walter Pinheiro e Flexa Ribeiro.

### **IV – Relato das exposições dos palestrantes**

#### **1. Sr. Bernardo José Figueiredo Gonçalves de Oliveira**

O palestrante discorreu sobre o Trem de Alta Velocidade (TAV), projeto conduzido pela ANTT, em fase de licitação. A EPL é a responsável por receber tecnologia e investir no projeto.

Inicialmente, apresentou os atributos positivos do TAV. Dentre eles, destacou-se a segurança, tendo em vista o número de mortes por passageiros/quilômetro muito próximo de zero. Ademais, tratar-se-ia de um transporte limpo, se comparado com a taxa de emissão de CO<sub>2</sub> de aviões e automóveis. Elencou outras qualidades: conforto,

regularidade, confiabilidade e ganho de velocidade, permitindo que o transporte ferroviário ganhasse competitividade no setor.

Em âmbito mundial, atualmente existiriam 20 mil quilômetros de linhas de trens de alta velocidade em operação, além de 14 mil quilômetros em construção e 16 mil quilômetros em projetos. A maior rede de operação estaria localizada na China, desenvolvida a partir de um projeto iniciado em 2008, visando sustentabilidade, com a substituição do transporte de ônibus e avião pelas ferrovias. O palestrante buscou demonstrar a competitividade do trem de alta velocidade com o avião, através de dados que comprovam a queda no uso do transporte aéreo em países como a França, Espanha, Coreia e Japão. Assim, vislumbrou o projeto do TAV como potencial substituto para o transporte aéreo.

Em relação ao Brasil, o projeto do TAV entre o Rio de Janeiro e Campinas foi iniciado pelo Grupo de Estudos para a Integração da Política de Transportes (Geipot), em parceria com a DE-Consult, da Alemanha. A conclusão do estudo foi apresentada em 1999. A partir das condições socioeconômicas da região, determinou-se que o trem de alta velocidade seria a melhor solução para o eixo. Apenas em 2007, o projeto foi inserido no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Por fim, a empresa inglesa Halcoe e a brasileira Sinergia, teriam atualizado o trabalho do Geipot.

O projeto visa a ligar a cidade do Rio de Janeiro a São Paulo e Campinas, passando pelos aeroportos de Galeão, Barra Mansa, São José dos Campos, Guarulhos, Campo de Marte em São Paulo e Viracopos em Campinas, com o objetivo de interligar não apenas as metrópoles, mas também os principais aeroportos. Trata-se de uma região de expressivo PIB nacional e grande concentração populacional. Assim, o TAV permitiria o reordenamento regional em torno do eixo em que é implantado e se apresenta como alternativa para a mobilidade das pessoas da região.

Segundo o presidente da EPL, um dos objetivos seria o da resolução do congestionamento da ponte aérea entre os aeroportos de Santos Dumont e Congonhas, uma vez que existem escassas possibilidades de expansão da capacidade destes aeroportos.

Em termos de projeção de demanda de passageiros na região em estudo, de 7,8 milhões em 2008 passaria para 52 milhões de passageiros em 2044. O trem de alta velocidade poderá absorver, de acordo com o Sr. Bernardo Figueiredo, 27 milhões de passageiros. Ainda assim, mesmo com essa absorção pelo TAV, ainda seria necessário o desenvolvimento dos setores aéreo e rodoviário para suprir a demanda, com estimativa de investimento na ordem de R\$30,5 bilhões. O valor equivale aos custos do projeto do trem de alta velocidade. Entretanto, algumas vantagens do TAV foram apresentadas, por exemplo, ser um projeto sustentável no longo prazo e o possibilitar o aumento de capacidade com mera ampliação a quantidade de trens em circulação, com custo marginal relativamente modesto.

Ainda, segundo informou, a estimativa realizada pela União Internacional de Operadores de Ferrovias demonstra que uma linha ferroviária nessa proporção poderia atender a até 200 milhões de passageiros. O palestrante ainda destacou que além do

transporte Rio-São Paulo, o TAV teria grande importância ao atender a demanda de curta distância entre as cidades da região.

Tratando da execução do projeto, o convidado afirmou que foi realizado um leilão sem sucesso, que buscou conceder serviço conjunto da construção civil e da operação do trem. Após, alteraram o modelo de leilão, este foi dividido em três etapas. Na primeira, seria selecionado o responsável por fornecer proteção acústica, sistema de sinalização, telecomunicações, segurança e material rodante, além da manutenção do sistema ao longo do processo. O reinvestimento seria também encargo do operador. É uma etapa de concessão a ser realizada pela ANTT, com leilão marcado para o dia 19 de setembro de 2013, e contrato a ser assinado até fevereiro de 2014. A EPL será a empresa responsável por absorver a tecnologia e disseminá-la no mercado. Já existiria um trabalho no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e no Ministério da Ciência e Tecnologia objetivando mapear centros científicos nacionais e indústrias locais para realizar a absorção e produção do setor no Brasil.

A segunda etapa é o projeto executivo da via, que atualmente está em andamento, com a contratação de um consórcio internacional, com empresas nacionais. Já a terceira etapa é a construção da infraestrutura. O investimento da primeira etapa será de R\$ 8,395 bilhões, e da segunda etapa, que é da infraestrutura de R\$ 27,05 bilhões, com total de R\$35,445 bilhões, orçados em 2008 e passíveis de atualização. O palestrante apresentou o financiamento do BNDES, pago pelo concessionário, além dos investidores e dos recursos públicos. Resumindo, o Poder Público participará com R\$28 bilhões e o privado com R\$6 bilhões, com retorno para os acionistas na ordem de 14%.

Quanto às obrigações do concessionário, ele deverá pagar, ao longo da concessão, uma espécie de pedágio por trem que circulará na via, gerando ao Poder Público um valor de R\$30 bilhões. Visto que a participação do Governo é estimada em R\$28 bilhões, o palestrante concluiu que esse investimento será amortizado e o processo final gerará um aporte de recursos públicos, além da exploração imobiliária das áreas em torno das estações.

Assim, o convidado concluiu sua apresentação afirmando que os estudos comprovam que os recursos públicos destinados ao projeto serão muito próximos de zero, objetivo que será perseguido durante todo o processo de implantação dos trens de alta velocidade.

## **2. Sr. Jean Mafra dos Reis**

O Sr. Jean Mafra dos Reis, em sua palestra, tratou do setor de transporte ferroviário de cargas, regulado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres.

Inicialmente, elencou as principais atribuições da ANTT, no que diz respeito ao setor. Dentre elas, foram destacadas: administrar os contratos de concessão e arrendamento (a partir da desestatização); publicar editais de licitação para celebrar novos contratos de concessão; regular e coordenar a atuação dos concessionários, tratando-se das operações de direito de passagem e do tráfego mútuo, buscando equilibrar a relação entre concessionários, usuários e o próprio governo; e regular os

procedimentos e condições de cessão a terceiros de capacidade de tráfego disponível na infraestrutura ferroviária, explorada pelo concessionário (condição do operador ferroviário independente).

Explicou que em relação ao modelo de exploração de ferrovias, está em vigor o modelo vertical, em que a mesma empresa mantém a infraestrutura e presta o serviço de transporte. Atualmente, entretanto, estaria em estudo um novo modelo, chamado horizontal, em que o concessionário cuidará apenas da infraestrutura, e não necessariamente será o operador ferroviário. Segundo a concepção do palestrante, o modelo vertical apresenta menor custo de transporte, com ganhos de escala, e é monopolístico. Entretanto, defendeu a ampliação de competitividade entre os operadores no novo modelo horizontal, assim como acontece nos setores de energia e telecomunicações, tendo em vista a separação das várias atividades dentro das indústrias.

No que diz respeito às atuais concessões, o convidado elencou suas principais características. Em primeiro lugar, elas são basicamente voltadas para o escoamento de produtos voltados para o mercado externo, concentrada em produtos minerais e *commodities*. Dessa forma, apenas um terço da malha é efetivamente utilizado com grandes volumes de carga. Como consequência, pode ser observada a segunda característica dos atuais modelos de concessão: há uma forte concentração em alguns trechos da malha e ociosidade em outros.

Ademais, foi observada pelo convidado uma baixa conexão entre as concessionárias, com pouca interconexão entre as malhas ferroviárias. Segundo ele, é necessário estimular o tráfego mútuo e o direito de passagem, a fim de se evitar o baixo fluxo interno e externo de transporte de cargas.

O baixo uso do direito de passagem e do tráfego mútuo foi uma questão levantada pelo palestrante, o que representa em torno de 8% do total transportado em termos de produção. Isso significa que no Brasil a distância média de transporte é muito baixa, cerca de 500 a 600 quilômetros, se comparada a mercados de países como os Estados Unidos, com distâncias médias de 1,5 mil a 2 mil quilômetros.

O palestrante apresentou alguns objetivos da revisão do marco regulatório das concessões vigentes, realizado em 2011, dentre os quais se destacam: estimular a interoperabilidade dos subsistemas, através da interconexão entre as concessionárias, de forma que elas implementem o direito de passagem e o tráfego mútuo; fomentar a competição dentro do setor, com a possibilidade de uma concessionária poder entrar na malha de outra; e ampliar as possibilidades de financiamento, inserindo, além dos concessionários, a regulamentação da figura do usuário investidor.

Com a finalidade de atingir os objetivos propostos, a ANTT publicou, em julho de 2011, três resoluções.

A primeira delas regulamentou o usuário de serviço de cargas, consolidando seus direitos e deveres. Foi criada a definição de serviço exclusivo, pertencente exclusivamente aos concessionários, englobando as atividades de licenciamento,

condução e abastecimento. Assim, limitou-se sua atuação, tendo em vista que os demais serviços, tais como carga, descarga e operações em pátio, que podem ser realizados por usuário ou por um operador não concessionário.

A segunda resolução, de nº 3.695, disciplina o compartilhamento da infraestrutura para o direito de passagem e tráfego mútuo. A partir da resolução, é possível vislumbrar na malha ferroviária qual é a capacidade instalada (quantos pares de trens podem circular em cada trecho) e qual a que foi contratada, por meio de metas da concessionária. Assim, avalia-se qual a capacidade ociosa, para que um terceiro, operador ferroviário, possa circular na malha ferroviária atual em horários não utilizados pelo concessionário. O palestrante enfatizou que a abrangência do direito de passagem proíbe que um operador ferroviário ou uma concessionária busque uma carga na origem e destino dentro da malha de outra, ferindo a exclusividade do contrato de concessão. Mas é permitido em malhas diferentes, garantindo uma interconexão entre as concessionárias.

Por fim, a terceira e última regulamentação é a meta de produção por trecho. Nesse procedimento cada trecho é analisado separadamente da meta global, separando os de grande volume de carga, em relação aos de baixa ocupação. O objetivo da resolução é evitar que a concessionária desassista trecho com potencial de transporte, utilizando-se apenas da meta global pactuada. Ademais, abre a possibilidade da capacidade ociosa da malha ser disponibilizada ao mercado. Por fim, metas de segurança também são regulamentadas.

Assim, a fim de se solucionar a questão da concentração do transporte no escoamento para o mercado externo e em alguns segmentos da malha, o Governo lançou, em 2012, o chamado “Programa de Investimento em Logística” que, em relação às ferrovias, visa a implementação do modelo horizontal de concessão, além de 11 mil quilômetros de novas linhas, com um financiamento público previsto de cerca de R\$100 bilhões. Entre os trechos beneficiados destacam-se Belém-Açailândia, Uruaçu-Lucas do Rio Verde, Estrela D’Oeste-Dourados, Maracaju-Bley, Mairinque até Rio Grande, e Rio de Janeiro-Vitória. O objetivo do programa seria o de integrar os principais centros do Brasil, em termos de ferrovia de bitola larga, criando um mercado interno de ferrovias de cargas.

Retomando a explicação sobre o modelo horizontal de concessão, o palestrante informou que a capacidade de transporte da ferrovia será adquirida pela VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A, em forma de tarifa de capacidade operacional, e será depois revendida ao mercado. Os usuários compram a capacidade diretamente da VALEC e a partir do momento da circulação dos trens, pagam a chamada tarifa de fruição.

Para a implantação do novo modelo, será necessário definir: a regulamentação da figura do operador ferroviário independente, as regras de cessão de capacidade operacional e os futuros contratos de concessão. Durante um período haveria convivência de um modelo híbrido, pois as atuais concessões ainda vigorariam por aproximadamente 15 anos. O convidado ressaltou a importância do novo modelo, por exemplo, em relação às regras de segurança e o cuidado com a interoperabilidade.

Por fim, o palestrante apresentou outras ações que a ANTT vem desenvolvendo, tais como: ampliar e capacitar o quadro de servidores; contratação de consultoria para regulamentação dos diversos normativos; e parcerias com outros órgãos do governo. Explicou que os principais eixos temáticos presentes na agenda regulatória da Agência e as principais obras em curso podem ser acessados no *site* da ANTT, assim como a situação dos investimentos.

### **3. Sr. Rodrigo Vilaça**

O último palestrante abordou o crescimento do transporte de cargas e de passageiros no Brasil desde a concessão das ferrovias ocorrida no fim dos anos 1990.

Iniciou sua apresentação com o histórico do setor no País. O primeiro ciclo da ferrovia nacional foi concretizado por Barão de Mauá. O convidado entende que o segundo ciclo ocorreu quando foi estatizado o sistema da Rede Ferroviária Federal S.A (RFFSA). E por fim, o mais recente ciclo, iniciado na década de 1990, com a desestatização e a concessão de onze malhas públicas ao setor privado. O objetivo era conseguir melhor movimentação das riquezas nacionais.

O convidado ressaltou que há poucos anos o setor ferroviário entrou como tema da agenda nacional. A indústria ferroviária contou com uma renovação desde a concessão e hoje são 50 mil trabalhadores no setor de carga, 38 mil no transporte de passageiros e mais de 42 mil empregados diretos no sistema da indústria brasileira.

O setor, no passado, objetivava a utilização da costa brasileira, a partir da lógica de corredores de exploração. Dessa maneira, não se buscou a integração entre as ferrovias, acarretando o problema de inoperabilidade. Com uma nova ótica, visa-se a viabilidade da Ferrovia Norte-Sul, mas com transversais que possam alimentar os novos sete portos brasileiros, ressaltando a importância de um sistema intermodal para melhor desenvolvimento nacional.

O palestrante ressaltou que o sistema ferroviário passou por significativas mudanças. Sua capacidade produtiva aumentou, os investimentos hoje contam com pagamento de tributos e arrendamento da malha. Entretanto, afirmou que esses pagamentos não retornaram ao sistema, e que há muito a se avançar, com a colaboração pública e privada.

Analisando o projeto de expansão de novas ferrovias, afirmou que o mesmo apresenta diversos problemas, tais como a intermodalidade e as crises institucionais da extinta RFFSA. Disse que o projeto deve adentrar em questões como tributação dos fornecedores e competitividade do sistema, além das questões de sustentabilidade, tecnologia e de pessoal. Apesar das dificuldades com investimento, burocráticas e necessidade de recuperação de uma malha de desenho ultrapassado, o palestrante se mostrou otimista com a evolução do sistema.

O palestrante elogiou o trabalho realizado pelo corpo técnico da Agência. Ainda citou o Plano de Expansão da Malha Ferroviária Brasileira lançado pelo Governo

Federal, considerando-o correto e adequado. Ressaltou a necessidade de se observar a prática do setor, para que o resultado do processo seja satisfatório.

O palestrante explicou que atua no setor ferroviário há três décadas e ainda se discutem questões abordadas na década de 1970, tais como as questões da Rodovia Presidente Dutra, os aeroportos e os trens de alta velocidade. Disse que essas questões precisam ser superadas, para que o País entre na fase de execução de planos e projetos. O Poder Público, trabalhando com a iniciativa privada, deve garantir a execução de projetos de forma célere, confiável, auditada e com capacidade para o desenvolvimento do setor.

No que diz respeito ao sistema metroferroviário brasileiro, o convidado enfatizou que é ineficiente e pequeno, atendendo apenas sessenta e três cidades. Responsabilizou a falta de planejamento estatal, exemplificando que não há trabalho conjunto com o Ministério das Cidades. Assim, além do planejamento integrado, há dificuldades na expansão da malha, no alto custo da energia elétrica, na falta de modernização dos sistemas, na implementação do avanço tecnológico, nas questões de tarifa e na recuperação da frota.

Finalizando sua exposição, o convidado elencou vários aspectos que necessitam de atenção especial: redução da questão da tarifa de energia elétrica, com consequente diminuição dos custos operacionais do sistema; a importância do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT), com orçamento firme; e o Ministério dos Transportes mais forte e com mais liderança, para maior concretização dos projetos. Por fim, afirmou ser defensor da centralização das agências reguladoras e dos sistemas de ferrovias e portos.

## V – Questionamentos e Debates

- Considerações e questionamentos do Senador Jayme Campos

O Senador indagou se obras relativas à Ferrovia de Integração Centro-Oeste (FICO), que ligará Goiás ao Estado de Mato Grosso, indo até o Município de Lucas do Rio Verde, com uma variante até o Estado de Rondônia, estão previstas para começar em setembro de 2013.

Ainda, questionou ao Sr. Rodrigo Vilaça se a obra, concluída até Rondonópolis, possuirá o trecho Rondonópolis-Cuiabá, tendo em vista que a América Latina Logística (ALL) abriu mão do trecho.

- Considerações e questionamentos do Senador Wilder Moraes

O Senador indagou ao Sr. Bernardo Figueiredo se não seria mais apropriado o investimento em duplicação de rodovias federais. Segundo noticiado a respeito do TAV,

as empresas não estão tendo atratividade mesmo com taxa de 7% de retorno sobre o investimento. O Senador sugeriu que se aumentasse essa taxa e os recursos fosse disponibilizados para a duplicação das rodovias.

Perguntou ao Sr. Rodrigo Vilaça se há estudos sobre a ferrovia Brasília-Goiânia. Ressaltou ainda que mais de cinco mil quilômetros de ferrovias não estão sendo utilizados nos últimos anos. Questionou se essa malha foi abandonada.

Por fim, o Senador perguntou ao Sr. Jean Mafra se a ferrovia Norte-Sul, em um trecho que passa por Goiás, será mesmo inaugurada em setembro. Informou que teve conhecimento que primeiro ocorrerá a inauguração e só depois licitarão o operador do trecho. Assim, questionou se não seria conveniente já realizarem essa licitação.

- Considerações e questionamentos do Senador Delcídio do Amaral

Inicialmente, o Senador demonstrou sua preocupação com os leilões de rodovias. Afirmou que o Governo alterou as taxas internas de retorno e não considerou a atitude correta, pois descumprir os contratos. Disse que muitas coisas devem ser feitas para melhorar a situação dos interessados, entretanto agir em desacordo com o que já estava acertado fere a segurança jurídica e afasta novos investidores.

A seguir, mostrou seu otimismo em relação ao programa de ferrovias desenvolvido pelo Governo, ressaltando a importância para o estado de Mato Grosso do Sul. Entretanto, mostrou descontentamento com o trabalho realizado pela ALL no estado.

Por fim, destacou a importância das hidrovias, com destaque no Rio Paraguai, para melhor transporte de minério e integração com países vizinhos, como o Paraguai e a Argentina.

- Considerações e questionamentos do Senador Sérgio Souza

Foi questionado com estão os estudos para otimização da Ferroeste, que vai de Cascavel a Guarapuava, e também qual o cronograma de Guarapuava a Paranaguá, com ramal ferroviário até Pontal do Paraná.

A seguir, fez uma análise das condições das ferrovias no Paraná, afirmando que estão abandonadas. Disse que o plano nacional é grande, entretanto as obras apresentam morosidade e estagnação. Pediu aos convidados que se posicionem sobre o assunto.

Questionou se há, para o estado do Paraná, previsão de Plano Nacional de Desestatização de ferrovias.



Por fim, ele comentou sobre a greve dos caminhoneiros. Ressaltou problemas da classe, tais como pedágio caro e falta de infraestrutura das paradas de caminhões.

- Considerações e questionamentos do Senador Valdir Raupp

O Senador questionou aos convidados sobre o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, criado pela Lei nº 10.233, de 2001, mas só instalado há poucos anos. Perguntou como avaliam o papel desse Conselho e até que ponto ele pode assegurar a integração entre os diversos modais de transporte.

Indagou ao Sr. Bernardo Figueiredo como a EPL pretende dar conta das atribuições que lhe foram reservadas; se ela priorizará as etapas de planejamento ou de projetos de sistemas de transportes; e quais serão os modos de transporte atendidos em primeiro lugar. Ainda indagou a opinião do convidado sobre a possibilidade de insatisfação popular sobre o alto investimento para construção do TAV, assim como ocorreu com os estádios da Copa das Confederações.

Finalmente, questionou sobre a sobre a ferrovia Mato Grosso-Rondônia, passando por Vilhena e Porto Velho.

- Considerações e questionamentos do Senador Walter Pinheiro

Perguntou ao Sr. Bernardo Figueiredo qual é a possibilidade de uma discussão mais ampla ou de revisão do projeto que trata da nova malha ferroviária no Brasil. Citou alguns trechos do estado da Bahia que devam apresentar alterações, pelas seguintes razões: alguns trechos vão integrar modais; seria resolvido o problema do escoamento da produção de grãos e ajustaria a demanda por portos do estado.

- Considerações e questionamentos do Senador Flexa Ribeiro

O Senador indagou ao Sr. Bernardo Figueiredo qual a situação da ferrovia paraense que liga Açailândia ao Porto de Vila do Conde, em Barcarena, e sobre os demais investimentos no estado do Pará.

- Considerações e questionamentos dos telespectadores

Inicialmente a telespectadora Maria de Lourdes de Arruda Silva, moradora da cidade de Recife, se posicionou no sentido de ser contra o trem de alta velocidade, reivindicando um transporte que atenda à maioria da população.

Questionou o Sr. Bernardo Figueiredo, se é comum, nas obras de infraestrutura realizadas no Brasil, que o orçamento planejado acabe sendo superado, e como esse risco poderia ser minimizado pela EPL.

Um outro telespectador questionou ao Sr. Jean Mafra por que as cargas de valor agregado elevado, como automóveis e eletrodomésticos, não são transportadas pela ferrovia.

Um terceiro telespectador perguntou ao Sr. Rodrigo Vilaça como ele avalia o novo modelo de concessão horizontal.

- Respostas e considerações do Sr. Bernardo José Figueiredo

Sobre o questionamento do Senador Jayme Campos, sobre a previsão do início das obras do FICO em setembro, o convidado afirmou que o cronograma será mantido. Informou inclusive, como já existe o estudo de impacto ambiental da ligação de Lucas do Rio Verde, poderiam até antecipar o processo e as obras. Ademais, a ferrovia Norte-Sul será concedida com esse trecho, de Lucas do Rio Verde até Campinorte e a sinalização e operação de Palmas até Anápolis.

Quanto ao trecho Rondonópolis-Cuiabá, foi anunciado em agosto de 2012 e já está em fase de contratações. Há um acordo de cooperação da ANTT com o Governo e a Universidade de Santa Catarina, com prazo de entrega do projeto para o ano de 2014. Ressaltou que abarcará o trecho Rondonópolis-Cuiabá-Lucas do Rio Verde-Santarém.

Questionado pelo Senador Wilder Moraes sobre a prioridade de se duplicar rodovias em detrimento dos trens de alta velocidade, o palestrante afirmou que as duas obras não são concorrentes e devem ser realizadas. Isso porque o TAV não contará com recursos públicos.

Sobre o projeto da ferrovia Brasília-Goiânia, ele explicou que em reunião realizada com a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), obteve informação que já está contratado o estudo de viabilidade e será realizado em breve. Ainda, o Secretário de Desenvolvimento do estado de Goiás teria lhe afirmado que haveria a possibilidade de utilizar a ferrovia de carga que será construída de Anápolis a Estrela d'Oeste, passando perto de Goiânia, para transporte de passageiros.

A respeito da colocação do Senador Delcídio do Amaral sobre a quebra de contrato no caso das rodovias, o convidado acredita que não ocorreu uma quebra em si, mas um equilíbrio, tendo em vista que outras compensações ocorreram. E, o mercado está acostumado, não causando nenhum risco às concessões. Ainda, marcou seu posicionamento de que se deve levar a bitola larga até Corumbá.

Sobre o escoamento de minério para os portos argentinos através da hidrovía Paraguai, o convidado acredita que o ideal é utilizar os portos brasileiros, para que o minério agregue valor no País. Para isso, alguns eixos importantes como São Paulo-Porto Alegre estão sendo retomados.

Tratando-se da questão da concessão da Ferroeste, levantada pelo Senador Sérgio Souza, disse que esteve em reunião com o Governo do Paraná e já possuem o

modelo de parceria para viabilizar a articulação da ferrovia Maracaju-Cascavel-Engenheiro Bley-Paranaguá. Ainda, sobre a morosidade dos projetos, responsabilizou a falta de trabalho preventivo, pois não há preparação das coisas para serem realizadas. Mas que nos últimos tempos muito foi construído, a realidade se configurando diferente do que se observava há vinte anos.

Questionado pelo Senador Valdir Raupp sobre o CONIT, explicou que a Presidente Dilma mudou sua feição, trazendo a participação da sociedade civil.

A seguir, passou a exposição do trabalho realizado pela EPL, com o apoio do movimento Brasil Competitivo.

Sobre a pergunta do Senador Walter Pinheiro, disse que irão remodelar a linha até Aratu, integrando com o ramal de Camaçari-Aratu. Assim, haverá uma ligação de Belo Horizonte até Salvador, modernizada, em bitola larga, no padrão de todas as outras ferrovias. Esse sistema será interligado até Recife, também no mesmo padrão, e a Juazeiro e Parnamirim na Transnordestina. Ressaltou que é o momento para discussão do projeto. Ademais, informou que o trecho de Alagoinhas-Salvador, Camaçari-Salvador, e esse sistema até Cachoeira e São Félix será liberado para transporte de passageiros. Além de ter uma ferrovia moderna, a Bahia terá também a ferrovia antiga para uso de transporte regional, inclusive com a possibilidade de uso para o transporte turístico.

Sobre a questão de como o risco orçamentário deve ser tratado pela EPL, afirmou que são necessários bons projetos e para tanto, é preciso tempo adequado de preparação. Para ter o tempo adequado, precisam ter previsibilidade do que se tem a fazer à frente. Dessa forma, a EPL está trabalhando nos projetos que serão lançados em 2015. Afirmou que uma preparação bem feita traz ganhos na execução.

Ademais, sobre a ferrovia Mato Grosso-Rondônia, passando por Vilhena e Porto Velho, respondeu que a VALEC está realizando o projeto de engenharia, com previsão para ficar pronto no início de 2014. Assim que estiver elaborado, será contratado por meio de concessão.

Por fim, com relação ao questionamento do Senador Flexa Ribeiro sobre a ferrovia paraense que liga Açailândia ao Porto de Vila do Conde, em Barcarena, e sobre os investimentos no estado do Pará, afirmou que o projeto da ferrovia ficou de acordo com as sugestões do Governo e dos empresários da região, atendendo todas as demandas, com previsão de extensão para Espadarte e Paragominas. Ressaltou que o projeto será apresentado para o Tribunal de Contas da União no dia 16 de agosto. Sobre o complexo portuário do Pará, há programação para que ele seja lançado em setembro.

- Respostas e considerações do Sr. Rodrigo Vilaça

O convidado iniciou sua explicação ressaltando a importância da criação do terminal intermodal de Rondonópolis.

Sobre o abandono da malha, questionado pelo Senador Wilder Moraes, disse que 39 mil quilômetros foram associados à Rede Ferroviária Federal. Entre 2006 e 2009, no Plano Nacional de Desestatização, foram concedidos 28,2 mil km, restando 10 mil não concedidos. E em 2011, a agência reguladora, ainda fazendo uso da regulamentação para devolução de trechos, recebeu cerca de 5 mil quilômetros. Afirmou que a malha é centenária e precisa de remodelação, para acompanhar as novas tecnologias. E que a perspectiva é atingir 40 mil quilômetros de ferrovias remodelados até 2025.

Sobre a colocação do Senador Delcídio do Amaral sobre o descumprimento dos contratos de concessão, o convidado ressaltou a necessidade da segurança jurídica e a questão da burocracia nos contratos de concessão.

Ademais, afirmou sua posição favorável ao direcionamento da malha ferroviária para escoamento da produção nacional ao Oceano Atlântico, principalmente com a duplicação do Canal do Panamá em 2014, abrindo amplas possibilidades de crescimento para a Região Norte do Brasil, e mesmo para o norte da América do Sul.

Ainda, posicionou-se a favor da interiorização das ferrovias, como a Leste-Oeste e um novo traçado direcionado ao porto de Paranaguá. Não é, entretanto, favorável à construção dos corredores do litoral.

Quanto aos órgãos governamentais do setor, defendeu a centralização, com a criação da Empresa Brasileira de Ferrovias (EBF), a partir do agrupamento da VALEC e do DNIT ferroviário. Acredita que a política de transporte deva ser feita pelo próprio Ministério dos Transportes e que a ANTT deva apenas regular e fiscalizar.

Por fim, respondendo a pergunta do telespectador sobre a questão da verticalização, afirmou que o modelo precisa de mais avaliações técnicas e jurídicas, para se atingir o objetivo de uma competição plena e operação sem desperdícios, previsto para os anos de 2018 e 2020.

- Respostas e considerações do Sr. Jean Mafra dos Reis

Sobre o trecho Norte-Sul, afirmou que a VALEC possui um cronograma de execução, ressaltando que ele será integrado ao projeto do Programa de Investimentos em Logística (PIL). Essa integração será no sentido de que o concessionário fará uma complementação de investimentos à operação da ferrovia, na medida de sua necessidade.

Em relação à atuação da ALL em Mato Grosso, informou a existência de um projeto da Vetria para recapacitar a ferrovia na região, e que há uma deliberação da ANTT, de número 71, prevendo a recuperação de 300 quilômetros de trechos abandonados e não-trafegáveis.

Questionado a respeito do CONIT, acredita que se trata de um órgão integrador dos diversos modais de transporte. Assim, sua atuação é de extrema importância, juntamente com a participação da sociedade no conselho.

Sobre os trechos abandonados da FCA na região de Salvador, informou que existe um estudo de recuperação da malha e de indenização dos danos que a concessionária causou no trecho.

Por fim, questionado por um telespectador sobre a possibilidade de transporte, ferroviário de cargas de maior valor agregado, como automóveis e eletrodomésticos, respondeu que o problema está nos terminais, que devem ser de contêineres. Mas, já existem projetos para essa adequação, como por exemplo, o Projeto Brado e Projeto Contrail. Concluiu dizendo que o Programa de Investimentos em Logística apoia esses projetos.

## **Painel 5**

### **I – Identificação**

**Assunto:** Aeroportos e multimodalidade

**Local:** Plenário da Comissão de Serviços de Infraestrutura

### **II – Participantes**

11. Sr. Marcelo Guarany – Diretor-Presidente da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac);
12. Sr. Eduardo Sanovicz – Presidente da Associação Brasileira das Empresas Aéreas (Abear);
13. Prof. Cleveland Prates Teixeira – Sócio-Diretor da Pezco Microanalysis; e
14. Prof. Gilberto Bercovici – Professor Titular de Direito Econômico da Universidade de São Paulo (USP).

### **III – Introdução**

Realizou-se, no dia 8 de julho de 2013, Audiência Pública da Comissão de Serviços de Infraestrutura para tratar do assunto: “aeroportos e multimodalidade”. A presente discussão integra o tema “Financiamento e Gestão de Transportes”, dentro da “Agenda 2013/2014 – Investimento e gestão: desatando o nó logístico do País”.

Para proferir as palestras, foram convidados os seguintes especialistas e autoridades: Sr. Marcelo Guarany – Diretor-Presidente da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac); Sr. Eduardo Sanovicz – Presidente da Associação Brasileira das Empresas Aéreas (Abear); Prof. Cleveland Prates Teixeira – Sócio-Diretor da Pezco Microanalysis; e Prof. Gilberto Bercovici – Professor Titular de Direito Econômico da Universidade de São Paulo (USP).

A reunião foi presidida pelo Senador Acir Gurgacz.

### **IV – Relato das exposições dos palestrantes**

#### **1. Sr. Marcelo Guarany**

O Sr. Marcelo Guarany enfocou sua apresentação nos trabalhos que têm sido feitos pela Anac em prol da infraestrutura aeroportuária brasileira.

Inicialmente, citou dados que demonstram o crescimento do número de passageiros embarcados no transporte aéreo nos últimos dez anos. De 2002 a 2012, houve um crescimento de 12,5% ao ano, o que corresponde a, aproximadamente, 180% no período. De acordo com o palestrante, tanto o crescimento da renda da população quanto a regulação do setor foram fatores que contribuíram muito para esse aumento. A desregulamentação do transporte aéreo permitiu surgimento de novas rotas, atuação de

novas empresas, prática de descontos proibidos antigamente, e queda dos preços das passagens aéreas.

A tarifa média da passagem aérea cobrada no País há dez anos era de R\$ 515,00, valor 43% mais alto que os R\$ 293,00 de 2012. Com relação ao número de passageiros embarcados e desembarcados, o número passou de 60 milhões, em 2002, para 193 milhões, em 2012, um crescimento de 180%. Isso significa que mais pessoas estão voando e mais pessoas estão voando mais vezes.

Apesar dos números, pontuou que, quando comparado a outros países do mundo – onde a quantidade de passageiros que movimentam os aeroportos chega a três vezes o número de habitantes – o Brasil ainda tem um potencial muito grande de crescimento. E as projeções são de contínuas taxas de crescimento.

Segundo o Sr. Marcelo Guarany, o problema é que não houve investimentos em infraestrutura suficientes para atender a esse aumento no número de passageiros.

Para fazer frente a isso, a Anac tem trabalhado para aumentar a qualidade e a concorrência, mantendo os preços em níveis razoáveis; e ampliar a infraestrutura, para garantir conforto e qualidade na prestação de serviços e permitir que o crescimento continue ocorrendo.

Atualmente, o Governo tem tratado da aviação a partir de três pontos: aviação regional, aviação doméstica e aviação internacional. O Programa de Investimentos em Logística (PIL) Aeroportos, divulgado em dezembro de 2012, destaca esses três segmentos, mas prioriza a aviação regional. Os pilares do programa são integração do território nacional, desenvolvimento dos polos regionais, fortalecimento dos centros de turismo e garantia de acesso às comunidades da Amazônia. A finalidade é ampliar a infraestrutura necessária para prover o transporte aéreo, sempre priorizando a segurança, que engloba desde a qualidade da pista até a existência de caminhões de bombeiros.

Para permitir a expansão da aviação regional, o Governo preparou um pacote de investimentos em infraestrutura regional, colocado em consulta pública por meio da Secretaria de Aviação Civil (SAC), que consiste em isenções para as tarifas aeroportuárias cobradas nos aeroportos de menor porte e em subsídios para que empresas aéreas possam prestar serviços nesses aeroportos. O objetivo é prover essas cidades de uma infraestrutura adequada, bem como incentivar o desenvolvimento do transporte.

No que diz respeito ao transporte doméstico, um dos focos é melhorar a qualidade, incentivar a concorrência e maximizar a utilização dos aeroportos congestionados. Nesse contexto, um grande ponto que tem sido discutido é a questão dos *slots*, principalmente em Congonhas, onde o congestionamento da infraestrutura exige que as empresas operem praticamente sem atrasos e cancelamentos. A regra a ser aplicada prevê a retirada de *slots* caso a empresa não atinja a regularidade e a pontualidade estabelecidas para o aeroporto ou nem chegue a implementar o serviço. Assim, a distribuição seria feita por eficiência operacional.

Sobre a qualidade de serviço, informou que o monitoramento diário dos atrasos e cancelamentos ocorridos em todos os aeroportos mostra que tem havido uma queda

nesses problemas. Um ponto que tem sido trabalhado é a melhoria da qualidade da informação repassada ao passageiro. A Anac já regulamentou que o consumidor, na hora da compra, tenha informações que vão além do preço e do horário. Hoje, é possível saber o percentual de atraso e de cancelamento de um voo. No que tange o transporte aéreo internacional, afirmou que o trabalho da Anac em prol do aumento de acordos de serviços aéreos entre os países com os quais o Brasil se relaciona já tem rendido frutos. Os resultados são uma maior integração mundial, o aumento de empresas aéreas atuantes e de voos, e um incremento de ofertas – hoje é possível oferecer descontos impossíveis de serem oferecidos há quatro anos, pois eram proibidos pela regulamentação.

Ao falar sobre infraestrutura – um dos grandes focos da Anac e do Governo como um todo – ressaltou que, há três anos, praticamente só a Infraero atuava no setor no País, estando presente em 66 aeroportos, o que correspondia a 98% do tráfego aéreo nacional. Hoje, a ideia é ampliar as frentes de investimento, o que começou a ser feito com as concessões e se expandiu para o plano de investimentos de logística. Atualmente, a Infraero continua investindo em 62 aeroportos. Em 2014, vai atuar em 60, o que corresponde a 50% do tráfego. Com as concessões, cinco grandes aeroportos do País e o segundo aeroporto de Natal – São Gonçalo do Amarante – estarão sob responsabilidade de grandes empresas do setor privado. Os objetivos das concessões são melhorar os níveis de serviço e expandir a infraestrutura, introduzir competição no sistema aeroportuário do Brasil, bem como difundir melhores práticas de gestão aeroportuária.

Além das concessões, há o grande pacote de investimentos regionais do Governo Federal, que vai investir em infraestrutura e equipamentos necessários para operação de 270 aeroportos. Os Estados ficarão responsáveis pela manutenção e operação, sendo incentivados a fazê-lo por meio de concessão administrativa.

Em seguida, o Sr. Marcelo Guaranyts mostrou alguns resultados das concessões implantadas em Guarulhos, Viracopos e Brasília. Segundo ele, em Guarulhos os investimentos obrigatórios para a Copa do Mundo incluem um terminal para embarque de 1.800 e desembarque de 2.200 passageiros internacionais em horário de pico. Além disso, investimentos em infraestrutura de segurança nas pistas e no pátio, especialmente no aumento do número de estacionamentos para aeronaves.

Os investimentos obrigatórios para a Copa em Viracopos são: um novo terminal, para 1.550 passageiros domésticos em horário de pico durante o embarque e 1.550 no desembarque; o aumento do pátio de aeronaves; e a implantação de uma Área de Segurança de Fim de Pista (RESA)<sup>10</sup>. Segundo ele, Viracopos tem potencial para se tornar o maior aeroporto do Brasil e da América Latina.

Em Brasília, a situação é semelhante, com a previsão de um terminal para 1.000 passageiros domésticos em horário de pico durante o embarque e 1.200 no desembarque; a ampliação do pátio de aeronaves; e a implantação de RESA nas quatro cabeceiras.

---

<sup>10</sup> Runway End Safety Area



Ressaltou que as três concessões iniciais foram feitas em apenas um ano. Todas estão em operação e dentro do cronograma de investimento, conforme tem acompanhado a Anac. A previsão é que fiquem prontos em abril ou maio de 2014.

Atualmente, estão sendo preparadas as concessões do Galeão e de Confins, cujo modelo será semelhante ao das três primeiras. No entanto, a Anac passou a exigir que os interessados comprovem experiência no processamento de 35 milhões de passageiros por ano, em um único aeroporto, em pelo menos um ano nos últimos cinco anos; que o operador detenha pelo menos 25% do consórcio (nas três anteriores esse valor era de 10%); e que a participação da Infraero seja mantida em 49%. Assim como no modelo anterior, cada consórcio só pode vencer uma concessão, ficando vedada também a participação dos vencedores das concessões de Guarulhos, Viracopos e Brasília (DF). A ideia é manter nesses cinco aeroportos a concorrência total entre os ativos.

De acordo com o expositor, o modelo de concessões busca não só melhorar as amarras do setor público para investir, trazer um operador melhor e aumentar a concorrência, mas também mudar a lógica de como se investem nos aeroportos. O investimento terá de ser feito sempre de acordo com a demanda, visando manter níveis de serviço adequados para a quantidade de passageiros. Há ainda diversos indicadores de qualidade que deverão ser mantidos, tais como tempo de processamento da fila, limpeza e grau de oferta de serviços. Além disso, há um rol de investimentos obrigatórios em infraestrutura, previsto tanto para o Galeão quanto para Confins.

Informou que, no dia 30 de junho de 2013, tinha sido encerrada a audiência pública para a sociedade, período no qual foram recebidas mais de mil manifestações. Conforme o cronograma estabelecido, no mês de julho, essas manifestações seriam processadas e seus impactos seriam analisados e discutidos com o Governo, para republicação do relatório. Em seguida, tanto a minuta do edital quanto a do contrato seriam enviadas ao TCU, para análise. Seguindo o procedimento, a publicação do edital ocorreria logo depois de feitos os devidos ajustes apontados pelo TCU, estando o leilão previsto para o final de setembro ou meados de outubro.

Antes de encerrar sua apresentação, esclareceu que são apresentadas às concessionárias propostas de projetos para os aeroportos, mas que a empresa vencedora tem liberdade para definir o desenho final.

## **2. Sr. Eduardo Sanovicz**

Primeiramente, o Sr. Eduardo Sanovicz salientou que as questões referentes à infraestrutura dizem respeito não só à obra física, mas também às condições para tanto e ao cenário econômico e regulatório da atividade.

Relatou que a Associação Brasileira das Empresas Aéreas (Abea) foi criada em agosto de 2012 pelos cinco grupos mais importantes da aviação comercial brasileira<sup>11</sup>, que representam 99% da aviação comercial nacional. O setor é responsável por mais de um milhão de postos de trabalho, 1% do PIB nacional e volumes expressivos de recolhimento.

---

<sup>11</sup> Com a fusão da Trip com a Azul, atualmente são quatro grupos.

Destacou ainda que, além do transporte de passageiros, a aviação também transporta cargas de alto valor tecnológico agregado, tendo uma participação crucial na inserção comercial do Brasil no mundo. Assim, a infraestrutura da aviação civil deve ser avaliada também sob o ponto de vista de toda a logística instalada para a entrada e saída de carga do País.

Conforme os dados apresentados pelo palestrante, o número de embarque de passageiros triplicou no País desde 2002, devido tanto à desregulamentação do setor – que significou a liberdade tarifária – quanto à ascensão da capacidade de aquisição de bens e serviços da população. Esses fatores permitiram que a aviação se tornasse uma atividade altamente competitiva, diferentemente do cenário anterior a 2003.

Assim, em 2002, ninguém viajou por menos de R\$ 100,00, mas, em 2003, 16% dos passageiros embarcados pagaram uma tarifa abaixo desse valor. Em 2002, 27% dos passageiros pagaram menos de R\$ 300,00; já em 2012, quase 70% pagaram menos.

Comparando o número de empresas aéreas nacionais dos principais mercados mundiais de passageiros domésticos, afirmou que o Brasil, com quatro companhias, tem a mesma quantidade dos dois maiores mercados: Estados Unidos (sete vezes o mercado brasileiro) e China (quase cinco vezes o brasileiro). O Japão, o quarto maior, tem duas empresas. Todo o resto do mundo tem apenas uma ou duas, sendo muitas estatais.

Citando o exemplo do Uruguai, que não tem mais empresa aérea, ressaltou as dificuldades dessa situação, que tira do país o poder de decidir estrategicamente sobre conectividade.

Do ponto de vista da infraestrutura, enfatizou que dois problemas cruciais para o entendimento das demandas do setor são o preço do querosene de aviação (QAV) no Brasil, o terceiro mais caro do mundo, e a tributação.

Conforme explicou, a fórmula de precificação do QAV no País é a mesma desde os anos 80, quando 80% do combustível vinha do exterior e ao valor eram acrescidos os custos do transporte do petróleo desde o Golfo do México. Hoje, quase 90% do querosene utilizado são produzidos internamente. Todo o QAV consumido em Guarulhos é produzido no Vale do Paraíba, SP.

Já a tributação tem um impacto grande no preço das passagens das companhias domésticas. De acordo com o Sr. Eduardo, as empresas nacionais pagam ICMS sobre o preço do QAV, o que não ocorre com as estrangeiras que atuam no Brasil. Devido aos acordos comerciais internacionais, não se pode cobrar das companhias estrangeiras que vêm de fora um tributo que não é cobrado em seus países de origem – e não há em nenhum outro lugar do mundo essa tributação sobre o QAV. No caso de Guarulhos, o impacto do tributo é de 10% a 11% sobre o preço final da passagem de um voo que sai do aeroporto. Segundo um levantamento mostrado pelo palestrante, se a empresa aérea europeia mais competitiva tivesse sede no Brasil, seu custo seria 27% mais alto, basicamente por causa de combustível, custos de tarifas, tributação, e um pouco pelos encargos. Acrescentou ainda que, sobre o preço do QAV, paga-se o Adicional de Renovação de Frota da Marinha Mercante, que corresponde a 1,5% do valor do combustível que vai do Vale do Paraíba para Guarulhos.

Para exemplificar o impacto do ICMS no setor, citou o caso do Distrito Federal, que recentemente anunciou a redução da alíquota para o limite mínimo de 12% e, em menos de sessenta dias, recebeu 56 novos voos em seu aeroporto, que passou a ser competitivo. Desse modo, se o País inteiro reduzisse a alíquota para 12% haveria uma revolução na aviação nacional.

O palestrante aplaudiu iniciativas como a do Governo de Rondônia, que concede isenção de ICMS para as empresas que fazem voos regionais, com pelo menos quatro pousos dentro do Estado. No entanto, o voo não pode sair para o Estado vizinho sem que seja cobrada uma alíquota de pelo menos 12%.

A respeito dos aeroportos, encaminhou uma relação dos 72 aeroportos onde as empresas associadas à Abear operam e têm interesse em mudanças e melhorias em infraestrutura (pátio, pista, terminal, infraestrutura tecnológica); e uma lista com 61 aeroportos onde não operam, mas podem vir a operar caso sejam feitas adaptações. Conforme informou, foi solicitado à SAC que esses 61 sejam aeroportos centrais no processo de ampliação anunciado pelo Governo (que inclui 270 aeroportos), pois são os mais viáveis e interessantes do ponto de vista estratégico das companhias aéreas nacionais. À lista da Abear somam-se aeroportos localizados em regiões que estão recebendo ou vão receber investimentos importantes, eventos que não estão no radar de visibilidade das companhias aéreas, mas que são do interesse de um governo de Estado, de um consórcio de prefeitos ou das lideranças locais. De acordo com o palestrante, se receberem os ajustes demandados à SAC, em um prazo de noventa a 120 dias as companhias aéreas podem começar a atuar nesses 61 aeroportos.

Sobre o potencial para 2020, disse acreditar que é possível dobrar os números de passageiros, aeroportos e rotas; aumentar o número de pessoas trabalhando; e praticamente dobrar o número de aviões. Esse potencial está diretamente vinculado à velocidade e ao volume de investimentos. Trata-se de um setor que se planeja em períodos que vão de trienais a quinquenais, já que os investimentos levam um tempo considerável para se concretizarem. Por isso é importante olhar não apenas a obra em si, mas o contexto econômico e de infraestrutura em que se está trabalhando.

De 2003 a 2009, o crescimento foi na casa dos dois dígitos. Para os próximos dois anos, a projeção é de um dígito. Contudo, para continuar um plano de crescimento consistente, é necessário enfrentar problemas como a implementação de novos modelos de gestão dos aeroportos, bem como a ampliação e a melhoria da estrutura deles; o avanço na infraestrutura de navegação aérea e de segurança em bagagem; e a implantação de um programa de acompanhamento dos aeroportos entregues a concessionárias.

Outro desafio é a implantação da malha aérea sazonal para a Copa de 2014. Na opinião do Sr. Eduardo Sanovicz, o número de passageiros nos megaeventos não vai ser o dobro ou o triplo do atual. A exemplo das últimas Copas do Mundo e Olimpíadas, deverá ocorrer a troca dos passageiros corporativos pelos torcedores.

Por fim, defendeu como primordial a implantação de uma agenda em prol da equiparação da aviação brasileira com a internacional do ponto de vista tarifário, tributário e regulatório. Nessa agenda, é essencial tratar da questão do preço do QAV (incluindo o problema do ICMS) e da possibilidade de isenção do PIS/Cofins para o

transporte aéreo, além de manter como prioridade o debate acerca da regulação do setor com a Anac.

### **3. Prof. Cleveland Prates Teixeira**

O Prof. Cleveland iniciou a apresentação relembrando que o processo de desregulamentação ocorrido na década de 1990 levou a uma crescente demanda por transporte aéreo. Não houve, entretanto, investimento suficiente na estrutura aeroportuária, o que resultou em problemas de gestão e de tráfego aéreo na década seguinte. No ranking mundial de infraestrutura de transporte aéreo, o Brasil estava em 134º lugar em 2012, em um total de 144 países.

Segundo o palestrante, na medida em que os países crescem, a demanda pelo setor tende a aumentar. Se não há crescimento adequado da infraestrutura aeroportuária, haverá percepção de que a qualidade piorou, como vem acontecendo no Brasil.

Para prover esse serviço, há três alternativas: investimento público (por meio de empresa estatal ou não), realização de concessões para o setor privado (o que já está acontecendo) ou Parceria Público-Privada (PPP). A última opção geralmente ocorre em situações em que a concessão não é suficientemente atrativa para que as empresas tenham interesse em operar o aeroporto, a não ser que o Governo entre com uma contraprestação que cubra parte da receita necessária para a operação. No caso particular de concessão, especialmente em aeroportos, é preciso ter uma regulação e mecanismos que garantam a concorrência no mercado.

No resto do mundo, há exemplos das três opções de propriedade da infraestrutura aeroportuária. E a operação pode se dar tanto de maneira pública quanto privada. Ou seja: não há uma definição única de modelo de propriedade e gestão aeroportuária.

Uma operadora aeroportuária busca não só retorno financeiro, mas também garantia de que as regras serão claras até o fim da concessão. Sem uma regulação adequada, a empresa se retira ou exige um retorno muito maior, para assegurar a lucratividade do investimento mesmo diante de possíveis eventualidades futuras.

Lembrou que a precificação dos serviços aeroportuários é complexa, envolve tanto uma relação com as empresas aéreas quanto uma relação direta com o consumidor final. E os preços variam de acordo com as condições de mercado. Dessa forma, dependendo do tipo de aeroporto, da forma como ele é gerenciado e da regulação, o impacto pode ser maior sobre as companhias aéreas e quem viaja ou sobre os serviços adicionais.

Se, por um lado, a multiplicidade de exemplos no mundo evidencia que há margem de manobra entre as alternativas existentes, por outro, demonstra que não há uma conclusão sobre o melhor modelo. A tendência é que se caminhe para o modelo de *price cap* ou preço-teto, semelhante ao do Brasil.

O novo modelo brasileiro, de concessões, incorpora princípios de defesa da concorrência, abrindo espaço a uma extensa discussão acerca da competitividade entre aeroportos, mesmo que eles se encontrem em cidades diferentes. Na opinião do

palestrante, ainda não está claro o tipo de concorrência que pode haver no caso do Brasil. Destacou ainda ser importante debater acerca da exigência de 35 milhões de passageiros por ano, bem como da manutenção da participação da Infraero em todos os aeroportos e do aumento da exigência de participação do operador aeroportuário no consórcio, nos leilões de Confins e do Galeão.

Conforme esclareceu, a defesa da concorrência também diz respeito ao estímulo para que um maior número de operadores aeroportuários tenham interesse em participar do leilão. Então, em situações em que é pouco provável a concorrência no mercado, o ideal é estimular a concorrência no momento da entrada nesse mercado, ou seja, no momento do leilão.

Dito isso, questionou a exigência de 35 milhões de passageiros por ano contida na consulta pública, pois apenas trinta aeroportos alcançam esse número no mundo. Segundo ele, Confins tem uma movimentação atual em torno de 7 milhões de passageiros, enquanto o número de passageiros do Galeão é de cerca de 16 milhões. Portanto, em sua opinião, esse patamar precisa ser reduzido para permitir que novos ou que outros operadores possam competir no momento da entrada.

Ponderou ainda acerca da proibição da participação de operadores que já entraram no País. Do seu ponto de vista, é pouco provável que Viracopos venha a competir diretamente no mercado com Galeão ou com Confins, por serem aeroportos com características distintas. Assim, não considera uma proibição razoável, ainda mais tendo em vista que a Infraero vai continuar participando de todos os aeroportos, inclusive com direito a vetar decisões mercadologicamente relevantes. Ademais, tendo acesso a todas as informações relevantes de todos os aeroportos do País, a Infraero pode, de certa forma, facilitar a coordenação entre esses aeroportos, contradizendo o princípio básico de gerar concorrência.

Lembrando que tudo tem seu custo, solicitou que houvesse uma reflexão mais profunda sobre se de fato há demanda para 270 aeroportos regionais, dado que os recursos necessários serão pagos, de alguma forma, pelo consumidor. Em sua opinião, alguns aeroportos regionais poderiam adotar um modelo de PPPs, estimulando a entrada de empresas privadas que tivessem como contrapartida uma receita paga por alguns governos.

Com relação aos aeroportos maiores, lembrou que parte dos investimentos são oriundos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que tem o papel de investir ou gerar recursos, porque não existe um mercado de capitais de longo prazo desenvolvido. No entanto, o BNDES precisa retirar os valores a serem investidos de alguma fonte, seja do Tesouro, seja do mercado. Vive-se, portanto, um dilema: como não existe um mercado de capitais de longo prazo desenvolvido, o risco de investimento a longo prazo encarece o custo do dinheiro. Sendo assim, defendeu a revisão do modelo atual de financiamento desse tipo de projeto e a criação um novo modelo para infraestrutura de longo prazo. Apesar de já ter havido uma evolução tremenda do ponto de vista regulatório, acredita que o modelo de investimentos precisa evoluir.

#### **4. Prof. Gilberto Bercovici**

O Prof. Gilberto Bervcovici discutiu sobre o atual modelo de concessão dos serviços de infraestrutura aeroportuária, sem questionar se foi uma escolha acertada ou não.

Primeiramente, pontuou que o modelo adotado mantém a titularidade do serviço com a União, mas concede sua prestação para a iniciativa privada. Do seu ponto de vista, isso leva a algumas decisões que não têm fundamento constitucional ou legal aparente. Como exemplo, citou a restrição à participação de empresas que já detenham concessão de infraestrutura aeroportuária (em sociedade ou como integrantes dos consórcios) em novos leilões. Segundo ele, essa medida infringe uma série de normas, inclusive a própria lógica do sistema de concessão determinada pela Constituição Federal.

Conforme sublinhou, o pressuposto constitucional e legal da licitação é justamente o da competitividade, vedada qualquer preferência ou distinção infundada. A restrição adotada no modelo atual, portanto, contraria não só os princípios da impessoalidade, da igualdade e da isonomia dos participantes, mas também a própria Lei de Licitações, que exige experiência prévia das empresas que queiram prestar serviço público ou participar das concorrências públicas. Em sua opinião, não é possível fazer tal exigência, se a participação das empresas com experiência prévia é vedada.

Tomando um exemplo de ordenamento jurídico que tradicionalmente serve de inspiração para o Brasil, informou que, na Alemanha, não há uma lei para as licitações públicas. Esse tema é tratado em um capítulo específico da lei da concorrência. A importância da concorrência e da organização do mercado é tão grande que, ao tratar da questão, a ênfase é dada à competitividade. É expressamente previsto que a concorrência deve ser regra, sendo proibida qualquer restrição de acesso a concorrentes nos procedimentos licitatórios alemães. O mesmo ocorre em países como Espanha, Itália, França, México, Argentina e Venezuela. Sendo assim, afirmou que, formalmente, a discussão acerca desse ponto já poderia, por si só, gerar impasses jurídicos que levariam à nulidade de todo o processo, seja judicialmente, seja pela análise do Tribunal de Contas da União (TCU).

Em seguida, discorreu acerca do sistema brasileiro de organização econômica, estruturado em três pilares do texto constitucional: o art. 3º, que inclui o desenvolvimento nacional como um dos objetivos fundamentais da República; o art. 170, que trata dos princípios da organização econômica; e o art. 219, que estabelece a proteção ao mercado interno. Este último explicita que a atuação estatal deve incentivar o mercado interno, a melhoria do bem-estar da população, as empresas nacionais, a autonomia tecnológica, o desenvolvimento cultural e socioeconômico.

Dito isso, enfatizou que um dos maiores incentivos ao desenvolvimento nacional, ao crescimento da economia, à geração de empregos e de tecnologia, ao fortalecimento do mercado interno, é justamente a concessão do setor de infraestrutura. No entanto, enquanto o discurso é nesse sentido, a prática cria uma série de restrições aos investimentos.

No modelo adotado, qualquer empresa que eventualmente ganhe a concessão de serviço de infraestrutura aeroportuária estará restrita a apenas um aeroporto, mesmo que esteja disposta e tenha recursos para investir em outro. Trata-se, na verdade, de uma

política de desincentivo ao investimento, contraproducente com relação ao próprio projeto nacional de desenvolvimento e ampliação da infraestrutura.

Enfatizou, então, que é preciso refletir sobre esses temas, pois sem um investimento maciço em infraestrutura, haverá o travamento de todo o restante da atividade econômica. Mesmo que a população tenha capacidade para ampliar suas atividades – em qualquer setor – e contribuir para o desenvolvimento do País, os gargalos estruturais serão impeditivos desse processo de desenvolvimento.

Concluiu dizendo que é preciso atrair os investimentos do setor privado para desatar o nó estrutural em que o Brasil se encontra e deslançar o processo de superação do subdesenvolvimento.

## V – Questionamentos e Debates

- Considerações e questionamentos do Senador Acir Gurgacz para o Sr. Marcelo Guarany

O Sr. Presidente perguntou ao Sr. Marcelo se a cidade de São Paulo vai precisar de um novo aeroporto nos próximos trinta anos.

Em seguida, indagou acerca da fonte do subsídio para a aviação regional.

Sobre o preço das tarifas aeroportuárias, questionou se elas são mais caras no Brasil do que em outros países, bem como se o quilômetro voado no País é mais caro.

Especificamente sobre as licitações de Guarulhos, Viracopos e Campinas, solicitou a opinião do palestrante acerca das críticas ao fato de as empresas vencedoras terem pouca experiência em aeroportos de grande porte.

Pedi ainda que o Sr. Marcelo esclarecesse sobre a razão de manter a participação da Infraero nos aeroportos concedidos.

Enfim, indagou acerca dos altos preços cobrados pelos produtos nas lojas dos aeroportos, onde uma garrafa de água chega a custar R\$ 5,00 (cinco reais).

- Respostas e considerações do Sr. Marcelo Guarany

A respeito da necessidade de um novo aeroporto em São Paulo nos próximos trinta anos, disse que se aposta em uma capacidade de exploração maior dos três aeroportos do Estado (Guarulhos, Congonhas e Viracopos), que, somados, podem chegar a uma capacidade de 140 milhões de passageiros daqui a vinte ou trinta anos. No entanto, é importante que o Governo já comece a planejar o aumento da infraestrutura em outros locais. Um dos lugares prováveis é a região de São José dos Campos.

Além disso, outra frente possível de investimento em infraestrutura decorre da autorização para que a iniciativa privada possa fazer aeroportos públicos, constante do plano de investimento em logística e regulamentada por decreto em 2012. É o caso dos aeroclubes e de pessoas que possuem terrenos privados e querem abrir para exploração pública, principalmente para aviação executiva. Conforme determinado, esses

aeroportos têm de cumprir toda a regulamentação pública, que exige mais segurança. Assim, reforçou que, por meio das fontes de investimento, será possível fazer frente ao crescimento da demanda de São Paulo, mas é importante já começar a preparar terreno para novos investimentos e para novos sítios aeroportuários também em outras regiões.

Lembrou que a Secretaria de Aviação Civil, à qual a Anac é vinculada, é responsável por toda a parte de planejamento, política e plano de investimento, enquanto a Anac se encarrega da verificação do atendimento aos quesitos de infraestrutura depois de feitos os investimentos.

Sobre a origem do subsídio para a aviação regional, explicou que o modelo de concessão de aeroporto no País é baseado não na menor tarifa aeroportuária, mas na melhor contribuição ao sistema. Essa contribuição é depositada no Fundo Nacional de Aviação Civil (Fnac), gerido pela SAC, e serve como fonte do programa de investimento em logística. Sendo assim, recursos que vêm do sistema, gerados principalmente pelas concessões, vão para esse fundo e são destinados para os investimentos em aeroportos regionais, para os subsídios e para as isenções tarifárias.

Comparando as tarifas aeroportuárias brasileiras com as mundiais, afirmou que os valores variam de acordo com os componentes de custo. Reforçou o fato, relatado pelo Sr. Eduardo Sanovicz, de que a empresa aérea mais eficiente da Europa certamente tem um custo bem menor do que a mais eficiente empresa brasileira. Segundo ele, o preço cobrado por quilômetro voado é a razão direta desse custo. Conforme um estudo de 2009, a tarifa – em centavos de dólar por passageiro/quilômetro transportado – era de US\$0,14 (quatorze centavos de dólar) na TAM e US\$0,12 (doze centavos de dólar) na Gol. Em uma comparação com mais dez países, esses valores só não eram mais elevados do que os praticados pela KLM/Air France, que cobrava US\$ 0,16 (dezesseis centavos de dólar). Contudo, esse custo está cerca de 60% mais baixo do que há dez anos, o que se reflete na redução do preço das tarifas. Porém, o custo brasileiro ainda é elevado, sendo possível reduzir mais.

As tarifas aeroportuárias, por sua vez, estão em um patamar adequado, quando comparadas com as de outros países. No mesmo estudo de 2009, verifica-se que o conjunto de tarifas pagas por passageiro no Brasil, em dólares dos Estados Unidos da América, era de US\$16 (dezesseis dólares), enquanto na Inglaterra era de US\$23 (vinte e três dólares), US\$ 22 (vinte e dois dólares) em Paris e US\$15 (quinze dólares) na Espanha. Comparativamente, portanto, há tarifas bem mais altas do que as brasileiras.

Informou que o primeiro leilão do setor foi desenvolvido pela Anac, mas a discussão que o precedeu foi difundida por todo o Governo, por se tratar de uma política governamental. O extinto Departamento de Aviação Civil (DAC) nunca tinha feito concessão de aeroportos antes de 2005/2006, e a Anac não possuía corpo técnico para tanto. A partir de 2007/2008, começou a ser desenvolvida uma expertise no tema, aprimorada com a análise dos modelos já realizados no País. Segundo ele, vários investidores do setor de infraestrutura têm elogiado o avanço dos modelos de concessão. Por ser um dos últimos setores a fazer concessões, a aviação civil conseguiu estudar as melhores práticas dos outros setores de infraestrutura tanto do Brasil – rodovias, ferrovias, portos, energia elétrica, telecomunicações – quanto de outros países.



Citou especificamente dois exemplos brasileiros que serviram de inspiração para o modelo de concessão de infraestrutura aeroportuária: telecomunicações e energia elétrica. No primeiro caso, houve a decisão política de conceder toda a infraestrutura e dividir o País em regiões, de maneira de que a cada uma caberia um concessionário diferente. Isso incentivou a concorrência tanto antes quanto depois da licitação. Já no caso da energia elétrica, as concessões e privatizações foram sendo realizadas aos poucos. Assim, foram concedidas algumas distribuidoras, geradoras e linhas de transmissão, mas muita coisa ainda continua pública. A concessão de aeroportos se inspirou nesses dois formatos. Na primeira rodada, foi feita a concessão de apenas três aeroportos, vencidas por três grupos diferentes. De acordo com o palestrante, os contratos estão sendo executados e o prazo tem sido cumprido. Se houver descumprimento de alguma cláusula, as multas começam em R\$150 milhões (cento e cinquenta milhões de reais), o que faz com que o esforço para entregar toda a infraestrutura no prazo seja grande. Além disso, o concessionário tem ciência de que quanto mais cedo entregar a infraestrutura, maior será o número de passageiros e, conseqüentemente, maior a rentabilidade.

Esclareceu que o modelo de tarifa é *dual till* misto, segundo o qual a receita não tarifária vai para o concessionário, mas há uma contribuição variável incidente sobre ela que vai para o Fnac, incentivando outros investimentos.

Sobre a manutenção da participação da Infraero, disse que a empresa, ao formar parcerias com diferentes concessionárias, deverá adquirir *know how* a ser utilizado nos outros aeroportos em que opera. Além disso, a medida permite que haja uma transição mais tranquila da operação aeroportuária. A partir do momento em que começa a operar, a concessionária pode incorporar alguns funcionários da Infraero.

A respeito da opinião do Prof. Gilberto Bercovici, contrária à limitação da participação das empresas vencedoras em futuros leilões, afirmou que a decisão atual de se ter cinco diferentes grandes operadores aeroportuários no País não significa que esses concessionários serão impedidos de participar de leilões futuros. Tudo depende do momento da decisão. A Anac não entende tal medida como uma vedação legal, constitucional. Nenhuma licitação implica em uma concorrência irrestrita, pois sempre há exigências de habilitações técnicas, jurídicas e econômicas, desde que tecnicamente justificadas. Reforçou que os aeroportos concorrem, sim, entre si – para atrair mais transporte de cargas e pessoas, empresas domésticas e internacionais, e a sede de empresas aéreas – e têm um potencial competitivo grande. A Anac tem trabalhado para separar esses cinco grupos de forma a desenvolver o potencial competitivo mesmo após a licitação. Segundo ele, todos os onze grupos que participaram do leilão anterior estão interessados em participar desse. A intenção é que haja o máximo de competidores possíveis, justamente para permitir a concorrência tanto durante quanto após a licitação. O procedimento foi desenhado de maneira a permitir a maior competitividade possível, evitando conluio entre os participantes. No primeiro leilão, ninguém podia ganhar mais de uma concessão, mas todos podiam dar lance em todos ao mesmo tempo. Para evitar cartel, ninguém – nem mesmo a Anac – sabia quem eram os concorrentes até a hora do leilão. Em sua opinião, isso permite que os grupos não consigam combinar o jogo, maximizando a concorrência, que foi alta na primeira experiência. Espera-se manter o mesmo nível de concorrência no próximo, mesmo com a limitação de não participação dos três grupos anteriores, que só pelo requisito de experiência com 35 milhões de passageiros por ano já não poderiam participar. Acrescentou que eventuais outras

limitações estão sendo estudadas. Enfatizou que a Anac entende que isso maximiza a concorrência.

Destacou que a exigência de experiência em aeroportos com 35 milhões de passageiros por ano foi o ponto mais questionado nas audiências públicas e nas contribuições recebidas pela Anac. Contudo, esclareceu que esse requisito foi exigido pelo Conselho Nacional de Desestatização e incorporado na modelagem elaborada. Entende-se que, mesmo que a movimentação atual do Galeão e de Confins esteja abaixo disso, espera-se que os novos operadores tenham capacidade de operar aeroportos com uma capacidade maior, já prevendo que essa capacidade deve ser alcançada em médio prazo em ambos os contratos.

Quanto ao alto preço dos produtos nas lojas dos aeroportos, salientou que o Governo tem tentado incentivar a concorrência, mas isso não é papel da Anac. Em alguns aeroportos, as lojas já têm preços fixos para determinados produtos e há as chamadas *vending machines*. Observou que, nos aeroportos concedidos, a tendência é haver um mix de lojas, com preços variados.

Por fim, questionado pelo Prof. Gilberto Bercovici a respeito da possível desapropriação da comunidade de Tubiacanga no Rio de Janeiro, que seria atingida com a construção de uma terceira pista no aeroporto do Galeão, pontuou que os riscos da concessão são divididos em riscos do poder concedente – expressos no contrato – e riscos do concessionário – que incluem a desapropriação. Conforme esclareceu, o projeto básico apresentado não é vinculativo, ou seja, serve apenas de referência para a definição do preço. A ideia é justamente que iniciativa privada inove naquilo que o setor público ainda não conseguiu inovar, podendo modificar o desenho inicial. Os casos de desapropriação, bem como os eventuais custos ambientais, são, portanto, de responsabilidade da concessionária. Esses custos também não foram assumidos nas concessões anteriores e as soluções têm surgido. Mesmo assim, trata-se de um ponto em discussão, por ter aparecido em audiência pública.

- Considerações e questionamentos do Senador Acir Gurgacz para o Sr. Eduardo Sanovicz

Para o Sr. Eduardo Sanovicz, o Sr. Presidente perguntou se há, de fato, uma concorrência entre as empresas aéreas nacionais ou se as tarifas são combinadas.

Ademais, tomando como exemplo a Copa do Mundo de 2014, questionou se as empresas têm a capacidade de aumentar voos noturnos para atender a um possível aquecimento da demanda em algum momento específico.

Por último, indagou a respeito das questões trabalhistas que vêm sendo discutidas pelo setor.

- Respostas e considerações do Sr. Eduardo Sanovicz

Ao falar da concorrência entre as companhias aéreas, o Sr. Eduardo Sanovicz retomou dois pontos abordados em sua apresentação: a queda dos preços das passagens com a desregulamentação tarifária e o número de empresas brasileiras voando em comparação com outros mercados importantes do mundo. Ressaltou que, na época da regulamentação do preço das tarifas, a disputa por passageiros se dava pelos serviços

eventualmente agregados ao produto. Hoje em dia, as empresas têm acesso aos preços cobrados pelas outras. Assim, cada parcela de mercado é disputada de forma acirrada, como demonstra a queda dos preços nos últimos anos. Por outro lado, reforçou que o Brasil é o terceiro maior mercado doméstico do mundo e possui quatro empresas disputando cerca de 100 milhões de passageiros. Proporcionalmente, é o mercado de maior disputa concorrencial, já que nos EUA e na China – os dois maiores mercados domésticos – há também quatro companhias, que disputam mercados bem maiores, de 650 milhões e 260 milhões de passageiros, respectivamente.

Sobre a necessidade de mais voos diante de um momento de aquecimento da demanda, o Sr. Eduardo Sanovicz reforçou que, a exemplo do que ocorreu em outros países durante grandes eventos esportivos, o volume de passageiros durante a Copa do Mundo não deve mudar. Haverá uma demanda diferente para cidades como Natal e Cuiabá, devido aos jogos previstos para ocorrer nessas localidades. Será preciso uma adaptação da malha sazonal para o período do evento, mas não o crescimento da oferta de assentos. O aumento da frequência deve ocorrer na véspera ou no dia de jogo e é nesse sentido que a questão está sendo debatida com a Anac. Ressaltou que não há preocupação com a capacidade de aumentar a grade de voos, que o desafio para a Copa do Mundo está em terra, e não no ar.

No que diz respeito às questões trabalhistas concernentes às empresas aéreas, destacou como primordial a regulamentação da jornada do aeronauta, matéria de dois projetos de lei, um em tramitação no Senado Federal e outro na Câmara dos Deputados. Conforme esclareceu, em todos os países, por questões de segurança, é regulamentado o limite de horas que um aeronauta pode voar por ano. No Brasil, essa regulamentação data de 1986. No entanto, desde então, devido à grande evolução na tecnologia dos aviões, vários países atualizaram sua legislação sobre o limite de horas voadas por ano, pelo aeronauta. Nos EUA, o limite atual é de mil horas; na Europa e no Oriente, novecentas horas; no Canadá, 1.200 horas. No Brasil, esse valor continua o mesmo da década de 1980: 850 horas anuais. O argumento do setor para que haja uma revisão da questão fundamenta-se na análise técnica da fadiga e do estresse demandado do profissional para operar os equipamentos atuais. Assim, um debate nesse sentido está sendo encaminhado.

- Considerações e questionamentos do Senador Acir Gurgacz para o Prof. Cleveland Teixeira

O Senador Acir Gurgacz solicitou ao Prof. Cleveland Teixeira que discorresse acerca da integração entre infraestrutura aeroportuária e mobilidade urbana.

Pediu ainda que o palestrante informasse quais parâmetros estabeleceria para os processos de concessão dos aeroportos.

- Respostas e considerações do Prof. Cleveland Teixeira

Com relação à mobilidade urbana, o expositor disse não ver sentido em gastar mais tempo de deslocamento até o aeroporto do que dentro do avião. Por esse motivo, não considera Guarulhos um aeroporto concorrente de Congonhas, por exemplo. Em sua opinião, é fundamental criar alternativas de transporte para os aeroportos – como trens – aumentando a integração destes com as cidades e, conseqüentemente, a concorrência.

Ao falar de seus parâmetros para um modelo de concessão, ressaltou que é a favor da concorrência, mas que não acha que a exigência de que o operador tenha experiência com 35 milhões de passageiros por ano seja razoável para os aeroportos do Galeão e de Confins. Disse que a correlação entre número de passageiros administrados e a percepção do consumidor com relação à eficiência do aeroporto é muito baixa. Para ele, deveria ser exigida experiência com um número de passageiros mais próximo da realidade do aeroporto a ser licitado, não subestimando a capacidade de o operador aprender ao longo do tempo, ampliando sua capacidade operacional. Ademais, acrescentou que a possibilidade de haver competição por serviços específicos (cargas, *hub* internacional, etc.) é teoricamente possível, mas que é preciso analisar caso a caso. Não acredita que seja possível que todos os aeroportos do País concorram de igual para igual por todos os serviços, pois os perfis são diferentes. Viracopos, por exemplo, não pode ser visto como concorrente do Galeão ou de Confins.

- Considerações e questionamentos do Senador Acir Gurgacz para o Prof. Gilberto Bercovici

O Senador Acir Gurgacz questionou o Prof. Gilberto Bercovici a respeito da possibilidade de os processos licitatórios dos aeroportos serem contestados na Justiça.

- Respostas e considerações do Prof. Gilberto Bercovici

De acordo com o Prof. Gilberto Bercovici, o fato de não haver uma justificativa para as exigências constantes do modelo apresentado facilita o apelo ao Poder Judiciário, conforme previsto no Direito Administrativo. Segundo ele, quem perder a concessão pode se utilizar do argumento da falta de competitividade para questionar judicialmente o processo.

Enfatizou que, do seu ponto de vista, os argumentos apresentados não são suficientes para demonstrar que a exclusão prévia é necessária. Seria mais produtora para o interesse público que o maior número possível de concorrentes participasse do leilão – mantidas as ressalvas do processo anterior, como as de evitar a participação cruzada e o conhecimento prévio dos participantes. Em sua opinião, assim seria possível até mesmo melhorar a proposta oferecida à Administração Pública, além de evitar ao máximo os recursos ao Poder Judiciário.

## **Consultoria Legislativa do Senado Federal**

Coordenação : Gustavo Henrique F. Taglialegna

Painel 1: Apresentação dos Assuntos e Cenário Atual da Infraestrutura de Transporte do Brasil - Ana Maria Cristina Barbosa Labarrère

Painel 2: Mecanismos de Financiamento da Infraestrutura de Transportes - Emílio Moura Leite da Silveira

Painel 3: A Infraestrutura Rodoviária e a Mobilidade Urbana – Heloísa Guzzi Campos

Painel 4: Ferrovias – Andreza Rios de Carvalho

Painel 5: Aeroportos e Multimodalidade – Maria Rita Galvão Lobo

## **Gabinete do Senador Fernando Collor**

Assessoria Especial: Darke Nunes de Figueiredo

Assessoria Parlamentar: Carlos Murilo Frade Nogueira

Assistente Parlamentar: Juliane da Silva Alencar

Chefia de Gabinete: Joberto Mattos de Sant’Anna

Secretária: Fátima Madureira Alencar

## **Comissão de Serviços de Infraestrutura**

Secretário: Álvaro Araújo Souza

Equipe: Ana Luisa Almeida Oliveira; Antonio Gomes da Silva Neto; Daniele Santos de Andrade; Henrique de Campos Porath; Francisca Maria de Araújo; Gabriela Pereira Gonçalves; Lairton Pedro Kleinübing; Nanci Laura da Costa Moreira; Nilza Viana Esteves; Thales Roberto Furtado Moraes

Capa:

Formatação:

Impressão: Secretaria Especial de Editoração e Publicações