

**PALESTRA DO VICE-PRESIDENTE EXECUTIVO DA ANUT NO
SEMINÁRIO DA ABDIB / 2004**

**MODELAGEM, REGULAÇÃO, SETOR PÚBLICO E SETOR PRIVADO NO
TRANSPORTE DE CARGA**

A VISÃO DO EMBARCADOR

INTRODUÇÃO

A regulação do Estado no setor de transportes assume conotações distintas conforme o objeto de exame seja o transporte rodoviário, ou o transporte ferroviário, ou o transporte marítimo, ou o transporte aquaviário ou ainda o subsetor portuário.

Em todos esses segmentos, a expressão **regulação do Estado** envolve, na verdade, diversas entidades ligadas ou não ao Ministério dos Transportes e cuja atuação deveria ser harmonizada por meio de mecanismos próprios, bem como deveria ser voltada primordialmente para o custo e a qualidade do serviço prestado, observado naturalmente o interesse público.

No Brasil, amiúde, as críticas veiculadas atribuem a ineficiência e os desencontros da atuação dos agentes do poder público na regulação da exploração da prestação do serviço de transporte, ao excesso de entidades/agências intervenientes no processo, chegando-se a sugerir uma diminuição no número desses organismos. Nada mais falso, porque seria impraticável, por exemplo, colocar nas mãos de uma única entidade a responsabilidade pelas fiscalizações sanitária, aduaneira, do trabalho, da salvaguarda da vida humana no mar, da poluição etc. Não temos notícia de nenhum país do mundo que tenha tentado tal tipo de solução. O que existe é a necessidade de racionalização e saneamento da atuação do aparelho do estado, além de facilitação, no bom sentido, do despacho.

No subsetor portuário, por exemplo, que representa o caso brasileiro mais notável, podemos alinhar os seguintes órgãos públicos federais ali intervenientes de forma permanente e regular:

Agência Nacional de Transporte Aquaviário
Agência Nacional de Vigilância Sanitária
IBAMA
Marinha do Brasil
Ministério da Agricultura e Pecuária
Ministério da Saúde
Ministério do Trabalho
Polícia Federal
Secretaria da Receita Federal

Sem dúvida, trata-se de um número avantajado de órgãos, entretanto a redução desse número de órgãos federais intervenientes na regulação da atividade portuária requereria profundas transformações no próprio arcabouço da organização da administração pública, com implicações até de ordem constitucional o que a torna, a exemplo de outros países, inviável.

O que falta, em nosso País é um esforço mais decidido buscando aperfeiçoar os textos das normas postas em vigor, de sanear a atuação dos agentes de autoridade e de harmonizar a atuação desses agentes em nível federal, estadual e até municipal. Isso foi tentado para os portos, com resultados positivos, no âmbito do hoje inativo Grupo Executivo para Modernização dos Portos (GEMPO), por meio do Programa de Harmonização das Atividades dos Agentes de Autoridade nos Portos (PROHAGE)

É o que tentaremos demonstrar, alinhando alguns comentários sobre as dificuldades impostas aos usuários em diversos modais de transporte e no subsetor portuário, que representa o elo de ligação mais importante entre esses modais.

A REGULAÇÃO NO TRANSPORTE RODOVIÁRIO

Uma das causas apontadas com maior insistência, da insegurança e da ineficiência do nosso serviço de transporte rodoviário de cargas, vem sendo a idade avançada e o estado de obsolescência da frota de caminhões, que tem origem primordialmente na regulação deficiente da atividade.

A fragilidade da regulamentação vigente torna o acesso à exploração do serviço praticamente livre; e a falta de fiscalização da condição dos veículos pelos agentes de autoridade em nível federal, estadual e municipal incentiva o seu uso indefinidamente, mesmo violando os limites mais precários de segurança da carga e de respeito à vida humana.

(PODERIA SER PROJETADO UM DOS SLIDES DISPONÍVEIS SOBRE O ÍNDICE DE ACIDENTES NAS ESTRADAS).

Aliás, cumpre realçar que a fiscalização deficiente dos veículos nos níveis federal, estadual e municipal e a falta de um cadastro informatizado com abrangência nacional, elementos essenciais a uma regulação adequada, contribuem de maneira decisiva para a dificuldade no combate ao roubo de carga e impõem ao usuário a responsabilidade exclusiva de proteger o seu patrimônio.

Outro aspecto da deficiente regulação nas rodovias diz respeito ao pedágio, cujo próprio modelo está a requerer reexame, objetivando atenuar seus impactos negativos sobre o Custo Brasil. As queixas dos usuários do transporte relevante de carga geralmente apontam para o número excessivo dos postos de cobrança, sem a contrapartida das concessionárias na manutenção adequada e duplicação

das rodovias; ao mesmo tempo em que a operacionalização do pagamento do vale pedágio vem apresentando inconvenientes que precisam ser erradicados.

Uma das principais dificuldades operacionais atribuídas ao vale-pedágio é o excesso de burocracia para o seu recolhimento, principalmente quando se trata da utilização direta de motoristas autônomos, requerendo por parte de algumas empresas a montagem de estruturas de certo porte para administrar o assunto, o que significa aumento de custo da operação.

Algumas empresas optaram por deixar o agenciamento desses motoristas com empresas transportadoras, passando estas últimas a responsabilizar-se pelo repasse dos recursos destinados ao pagamento dos pedágios.

Ao mesmo tempo a ANTT criou um Regime Especial que comete à empresa transportadora a possibilidade do repasse dos recursos destinados ao pagamento dos pedágios. Mas persiste o problema em relação aos autônomos contratados diretamente pelos usuários, hipótese que não pode ser descartada; ao risco do vale pedágio “virar moeda”, como é o caso do vale refeição; ao reajuste do valor do pedágio pelo IGPM; e outros, que estão sendo objeto de cuidadoso levantamento por parte da ANUT.

A REGULAÇÃO NA FERROVIA

Em que pese existir, neste modal, séria preocupação quanto à segurança física da carga e ao combate ao roubo, as questões de maior relevância, no que concerne à regulação, dizem respeito à definição mais clara e precisa das obrigações contraídas pelos concessionários perante o poder concedente e às relações daqueles com os usuários.

Acreditamos que a raiz de todos os problemas ora enfrentados pelos usuários foi o fato de que a desestatização das ferrovias não foi estribada numa lei específica que acolhesse as peculiaridades deste tipo de serviço público, a partir das próprias definições básicas aplicáveis, tais como usuário dependente, direito de passagem, tráfego mútuo, cliente cativo etc. Diante disso, o que resta para embasar a fixação de direitos e obrigações são as normas gerais contidas na lei de licitações, na lei de concessões e na lei que criou o sistema ANTAQ/ANTT/DNIT/CONIT.

Elogiável a iniciativa do governo, ao lançar o seu Plano de Revitalização das Ferrovias, no qual se insere um componente importante de regulação, o Programa de Integração e Adequação das Ferrovias. Este Programa despertou forte dose de otimismo, principalmente porque se constitui numa excelente oportunidade para, com apoio dos usuários, conferir à ANTT, autoridade de fato para fiscalizar adequadamente a atuação das concessionárias, nos termos da autoridade de direito que lhe foi conferida pela lei que a criou.

As principais preocupações da ANUT no âmbito das tratativas que serão desenvolvidas em torno do Programa em lide estão centradas no estabelecimento de marcos regulatórios que:

- busquem, na definição de critérios e normas relativas a tráfego mútuo, direito de passagem e usuário dependente: a isonomia de tratamento, a regularidade de oferta de transporte e a fixação de tempos e janelas de operacionalização;
- garantam que o controle de capital não crie situações de privilégios e abusos na prestação do serviço;
- implantem instrumentos efetivos e transparentes de acompanhamento do desempenho das ferrovias pela ANTT e pelo CADE, com participação dos usuários;
- instituem, com participação dos usuários, critérios transparentes de estabelecimentos dos “price caps”;
- obriguem à manutenção permanentemente atualizada, na ANTT, de um cadastro dos acionistas de cada concessionária, com clara identificação dos controladores, garantido aos usuários, a qualquer tempo, o direito de acesso a esse cadastro;
- introduzam, nos contratos operacionais sobre tráfego mútuo e direito de passagem, regras transparentes e padronizadas para: cálculo de tarifas, tempos e janelas de operacionalização, responsabilidades sobre acidentes, roubo ou extravio de carga e controle do tráfego da carga e das composições;
- garantam ao usuário dependente de transporte ferroviário, o tráfego mútuo e o direito de passagem, além de fluxo regular de transporte e cumprimento do programa contratado; e
- estabeleçam penalidades adequadas por descumprimento das normas regulamentares, contratos de concessão e de transporte e descumprimento continuado de programação.

(PODERIA SER ELABORADO UM SLIDE RESUMINDO O TEXTO ACIMA)

REGULAÇÃO NO TRANSPORTE MARÍTIMO

A nosso ver, existe, há longo tempo, uma distorção na posição assumida pelos entes reguladores do transporte marítimo quanto à interpretação do propósito das normas reguladoras do afretamento de navios para o transporte de carga prescrita à bandeira nacional na navegação de longo curso e para o transporte de cargas na navegação de cabotagem.

O fato é que essas normas têm sido impostas, primordialmente, como reguladoras do direito do afretamento de navios de bandeira estrangeira, **por empresas de**

navegação brasileiras, olvidando que, secularmente, a boa prática comercial da navegação contempla o afretamento total ou parcial de navios também pelo dono da carga. Em outras palavras, há séculos que a prática do comércio marítimo reconhece que o afretador de um navio tanto pode ser um armador quanto um embarcador; fato que não tem sido levado, na justa medida, ao conhecimento dos usuários.

No caso da navegação de cabotagem, vale dizer ainda que a proteção de bandeira conferida ao armador nacional é mais do que conveniente, mas não pode resultar, para o embarcador, como tem resultado, na indisponibilidade do transporte por esse modal, obrigando aquele a recorrer a outro modal, como por exemplo, o rodoviário, com comprometimento do preço final da mercadoria. Isso, além de não ser justo para o embarcador, não o é também para a sociedade brasileira, que ao final acaba sendo onerada pelo frete mais caro.

Entendemos que ambas as questões mereçam a devida reflexão no sentido de ajustar a aplicação das normas vigentes aos interesses maiores da nação.

(TRATA-SE DE TESE OUSADA, MAS QUE NÃO PODE DEIXAR DE SER LEVANTADA, NEM QUE SEJA PARA AGITAR O ASSUNTO)

Outra questão que merece exame é o excesso de complicação do despacho da carga para o transporte de cabotagem, em relação ao rodoviário. Chega a ser inacreditável que as exigências para o transporte de cabotagem, intrinsecamente mais seguro, em todos os aspectos, do que o rodoviário, sejam infinitamente mais rigorosas. O mesmo se aplica às exigências para o transbordo da carga na cabotagem.

A REGULAÇÃO NO SUBSETOR PORTUÁRIO

Em nosso País, nenhum outro elo da cadeia de transporte de carga apresenta uma problemática tão complexa e tão diversa de regulação quanto o sistema portuário, com a agravante de que as iniciativas que estiveram em desenvolvimento nos últimos sete anos estão sob os efeitos de um perigoso hiato, por indefinição da postura do novo governo.

Nesta apresentação abordaremos apenas as questões consideradas mais críticas na área portuária.

I – A Prevenção e Repressão de Atos Ilícitos nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis.

Aspecto crucial, inclusive quanto a custo (frete, seguro, interrupção da cadeia produtiva, etc.), porque consideramos que os nossos portos, terminais e vias navegáveis ainda estão escancarados (este é o termo: **escancarados**) a toda a sorte de crimes e contravenções, mercê de deficiências gritantes nas instalações e

meios de impedir e controlar o livre acesso ao interior das áreas portuárias e no aparelhamento dos órgãos envolvidos em tal mister.

E o pior é que a criminalidade na área portuária não é de forma alguma um problema exclusivamente brasileiro e a tendência mundial é de recrudescimento das atividades ilícitas nos portos, em face da dinâmica já adquirida pelo crime organizado e pelo seu congênere, o terrorismo internacional.

No período 1995 a 2002, o Ministério da Justiça, com apoio do GEMPO, desenvolveu um laborioso esforço de implantação de um Programa de Prevenção e Repressão a Atos ilícitos nos Portos Terminais e Vias Navegáveis, criando em todos os portos brasileiros Comissões Locais de Segurança Pública (CESPORTOS), coordenadas por Comissão Nacional (CONPORTOS), presidida pelo Secretário Nacional de Planejamento de Segurança Pública daquele Ministério.

Em um tema que encerra gravíssimas mazelas do aparelho do estado, mazelas essas que levaram a um clima insuportável de insegurança generalizada da população em nível nacional, não podemos deixar de reconhecer que os resultados obtidos por aquele Programa foram parcimoniosos, mas dignos de registro.

Resta ao atual governo não deixar que iniciativa tão meritória caia no domínio da descontinuidade administrativa; é bem provável até que o sistema portuário tenha sido, nos últimos 7 (sete) anos, o único ramo de atividade que foi objeto de uma tentativa de ação concertada em nível nacional.

II – SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO

Nos idos de 1995, era realmente melancólico o ambiente da atividade portuária brasileira no que se refere à segurança e saúde no trabalho, o que nos colocava no rol dos países mais atrasados do mundo a esse respeito.

A partir da aprovação de normas específicas sobre o assunto, o MTE, em conjunto com o INSS e o Ministério Público do Trabalho, desenvolveram uma ação verdadeiramente notável de implantação dos procedimentos envolvidos, ação essa que culminou com a criação, em diversos portos, de Comissões Tripartites Locais para que tal implantação ocorresse de forma negociada entre as entidades representativas dos trabalhadores e dos operadores portuários.

Embora ainda reste muito por fazer, não pode deixar de ser reconhecido que mudou radicalmente a realidade da maioria dos portos brasileiros; e isso sem a concretização dos prognósticos pessimistas que grassaram por volta de 1997, de que as normas em apreço, se implantadas, levariam os nossos portos a uma escalada de custos que acabaria por inviabilizar as exportações brasileiras. Todos sabemos que a produtividade dos nossos portos mais do que dobrou e que os nossos custos portuários foram reduzidos amenos da metade.

Este é outro tema em que o já prolongado silêncio do governo torna-se cada dia mais preocupante.

III – HARMONIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DOS AGENTES DE AUTORIDADE NOS PORTOS

O Programa de Harmonização das Atividades dos Agentes de Autoridade nos Portos (PROHAGE), mencionado no início da nossa palestra, foi uma das iniciativas mais importantes das últimas décadas da vida portuária brasileira, porque, entre outras coisas, provocou o início de uma mudança de cultura dos agentes da fiscalização portuária, num ambiente em que a descoordenação, o obsolescimento dos procedimentos, o abuso de autoridade e outros desvios de conduta pessoal misturavam-se para manter uma reputação altamente negativa aos olhos do mundo e provocar inimagináveis prejuízos à nossa economia..

Um programa como esse, num cenário de deterioração administrativa tão grave quanto o que imperava em nossos portos nos idos de 1995, leva mais de uma década para apresentar resultados tão visíveis que permitam comparar o nosso sistema portuário aos mais adiantados do planeta. Mas houve avanços inquestionáveis e será extremamente lamentável que o atual silêncio do governo também a esse respeito venha a significar o desmoronamento de um sistema montado com tanto sacrifício, envolvendo comissões locais em todos os portos nacionais e uma coordenação em nível nacional, cujos componentes estão, já há 6 (seis) meses, sem a menor orientação sobre o que fazer.

IV – DESPACHO DE NAVIOS, CARGAS, TRIPULANTES E PASSAGEIROS.

A despeito da implantação dos sistemas de despacho eletrônico da Marinha e da ANVISA, o fato é que, no plano geral, o despacho de navios, cargas, tripulantes e passageiros nos portos brasileiros é um verdadeiro labirinto de complicações, burocracia e ineficiência, prevalecendo a tramitação acidentada e exasperante do documento-papel.

Durante o ano de 2.002, depois de um laborioso processo de harmonização de pontos-de-vista entre os representantes de todos os órgãos de governo intervenientes, foi elaborada proposta de decreto dispondo sobre as atribuições e funcionamento de uma Comissão Nacional para Integração e Intercâmbio de Informações Eletrônicas nos Portos e Terminais Aquaviários. Esse instrumento fazia urgentemente necessário diante do risco iminente de desperdício de recursos públicos, uma vez que já proliferavam, em diversos portos, iniciativas independentes e alheias aos sistemas em funcionamento ou em desenvolvimento no âmbito do próprio governo Federal, algumas até vinculando organizações estrangeiras.

O pretendido decreto, que seria assinada unicamente pelo Ministro dos Transportes e pelo Presidente da República, depois de aprovada unanimemente,

na Casa Civil da Presidência da República, por todos os órgãos com jurisdição sobre a matéria, tramitou em caráter de urgência, mas, por motivos desconhecidos, foi inexplicavelmente barrada pela burocracia nos escalões superiores do Ministério dos Transportes, ocorrendo que a transição de governo acabou levando o assunto ao esquecimento.

Não é mais possível conviver com a complicada tramitação de documento-papel nos portos brasileiros, motivo pelo qual a ANUT continua desenvolvendo gestões junto à Casa Civil da Presidência da República para ressuscitamento da iniciativa.

V – LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Chega a ser melancólico ter que reconhecer a inexistência, em nosso País, de uma norma orientadora que regule o licenciamento de obras portuárias e que esse quadro seja agravado por uma acirrada disputa entre órgãos federais, estaduais e municipais em torno da jurisdição sobre o assunto. O resultado é o clima de insegurança e incerteza do investidor que se vê desamparado diante dos abusos praticados por certos agentes do poder público.

As normas gerais em vigor são conflituosas e enfrentam arguição inclusive de inconstitucionalidade; enquanto isso, a entidade máxima deliberativa sobre a matéria – a Comissão Nacional sobre o Meio Ambiente (CONAMA) - tem sua competência amiúde contestada pelas diversas agências fiscalizadoras, além de ser notavelmente lenta no trato das matérias que lhe são submetidas.

No segundo-semester de 2.002, subcomissão específica criada no âmbito do GEMPO, elaborou e submeteu à apreciação da Casa Civil da Presidência da República, proposta de um MANUAL DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL PORTUÁRIO, proposta essa que representava a unanimidade do pensamento dos órgãos federais e dos principais órgãos estaduais envolvidos.

Infelizmente essa iniciativa foi outra que caiu e perdeu-se no nevoeiro da transição governamental, motivo pelo qual a ANUT vem tentando também ressuscitá-la.

VI – EXPLORAÇÃO DE ÁREAS E INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS

Dentre as Agências Reguladoras, a ANTAQ é a que tem se feito mais notável, pela elevada preocupação despertada no seio dos usuário e dos prestadores de serviço portuário, em consequência das inusitadas interpretações que vem dando à Lei Nº 8.630/93; e das investidas que vem desfechando contra a integridade do modelo de exploração e administração portuária criado por aquela lei.

Primeiro veio a Resolução Nº 055/2.002, regulamentando o arrendamento de áreas e instalações portuárias, unanimemente repudiada no âmbito de todos os segmentos representados na Comissão Especial Portos, como instrumento de desvirtuamento da Lei Nº 8.630/93, de exacerbação das prerrogativas da Autoridade Portuária, de delegação ilegal de autoridade, de mudança das regras

do jogo e de desincentivo ao investimento privado nos portos. O repúdio é de tal ordem que continua, a Comissão Portos, buscando a revisão da norma.

Se não bastasse, a ANTAQ vem também investindo contra as disposições contidas na Lei N° 8.630/93 sobre o contrato de adesão como documento de formalização das autorizações para exploração de terminais de uso privativo, disposições essas que contêm até as cláusulas essenciais a serem firmadas naquele instrumento.

Preocupa muito a atuação da ANTAQ, por despertar o temor de uma operação de desmonte da Lei N° 8.630/93, que nem os trabalhadores desejam, conforme externaram veementemente na Audiência Pública sobre os 10 anos da lei, patrocinada pelo Ministério dos Transportes, no último dia 17 de junho.

A REGULAÇÃO DO TRANSPORTE MULTIMODAL

Já tarda demasiadamente a implantação do transporte multimodal em nosso País e um dos principais obstáculos é a deficiente regulamentação de temas cruciais como a incidência tributária, o registro do operador multimodal e o seguro da operação de transporte.

Promulgada em fevereiro de 1998, a Lei n° 9.611, do Operador de Transporte Multimodal (OTM), apesar de regulamentada pelo decreto n° 3.411, de abril de 2000, ainda tem sua implementação obstada pelo impasse gerado em decorrência da obrigatoriedade do seguro multimodal para as empresas obterem seus respectivos registros.

Segundo estamos informados, a dificuldade reside na falta de parâmetros do mercado segurador para o estabelecimento das cláusulas e taxas do contrato de seguro exigido para o registro do operador. Resumindo: inexistem até o momento esses parâmetros que só podem ser estabelecidos com base na prática do transporte multimodal; porém esta última só pode existir se existirem operadoras multimodais registradas; e como registrar o operador multimodal se um dos requisitos para esse registro é a apresentação de um contrato de seguro multimodal?

O Ministério dos Transportes, repassou à ANTT a responsabilidade normatizar o registro dos OTM, e esta vem buscando critérios que solucionem o impasse, através de esforços conjuntos entre a iniciativa privada e a SUSEP.

CONCLUSÃO

Os fatos acima alinhados demonstram que a atuação do governo na regulação da prestação dos serviços de transporte está a requerer ponderável revigoramento em todos os segmentos da cadeia de transporte de carga, buscando inclusive um

maior grau de integração entre os diversos segmentos da esfera federal e entre estes e os das esferas estadual e municipal.

Mais do que tudo fica comprovado que o subsetor portuário continua sendo o elo mais carente de aperfeiçoamento no que concerne à atuação do aparelho do estado, e que é muito perigoso deixar cair no domínio da descontinuidade administrativa as iniciativas que vinham sendo perseguidas durante os últimos 8 (oito) anos, por meio do Programa Integrado de Modernização Portuária (PIMOP).

Como todos sabemos, o PIMOP, programa quadrienal que já estava na sua segunda edição, foi elaborado, implementado e monitorado pelo Grupo Executivo para Modernização dos Portos (GEMPO), subordinado diretamente à Casa Civil da Presidência da República, e colocado á margem da pressões e composições político-partidárias e que, porisso mesmo, foi capaz de liderar uma notável mobilização da máquina governamental.

Urge pois que o governo decida definitivamente se vai mantê-lo ou se buscará outro tipo de solução para a tão necessária integração dos diversos organismos do aparelho do estado que atuam no subsetor portuário.

MUITO OBRIGADO