

7

Privatização do setor de transportes no Brasil

Newton de Castro*

*Professor da Faculdade de Administração da UFRJ.

1. Introdução

Ao longo desta década, consolida-se um novo ciclo em que, mais uma vez, a iniciativa privada vem sendo chamada a participar da oferta de serviços de infra-estrutura no setor de transportes. Um dos aspectos mais importantes desse ciclo é a complexidade da questão relativa à definição do papel do governo e, conseqüentemente, dos agentes privados, dados o estágio atual de desenvolvimento do setor de transportes, a capacidade de financiamento privado e a diversidade de oportunidades e situações que se apresentam.

Em primeiro lugar, ressalta-se que as características econômicas do setor de transportes o tornam um alvo natural para a intervenção governamental, seja através da propriedade e operação direta, como no passado recente, ou através da regulação da atividade privada no setor, que agora se amplia. Reconhece-se que o setor é particularmente difícil de ser regulado de acordo com o interesse público. De fato, os antigos sistemas regulatórios falharam em lidar com o problema regulatório central que surge nos transportes e em outros setores de infra-estrutura (tais como telecomunicações, energia elétrica e serviços postais): a mistura de elementos competitivos e monopolísticos na oferta. Na verdade, em alguns países onde o setor privado já vem atuando na oferta desses serviços a regulação inadequada desse conflito impediu a competição na prestação de serviços – restringindo os benefícios das economias de densidade e escopo, retardando a inovação, levando a serviços ineficientes e prejudicando o interesse público – ou proporcionou a poucos agentes privados a oportunidade de ganhos financeiros estratosféricos.

Outro aspecto fundamental da atuação pública é estabelecer condições adequadas, transparentes e estáveis para a atuação privada, visando a atrair novos agentes e recursos financeiros para a expansão da capacidade do setor. Passada a atual fase de privatizações de ativos existentes, em que os riscos de mercado são relativamente pequenos e os riscos de implantação ou construção quase inexistentes, o sucesso de novos projetos (*greenfield projects*) vai depender essencialmente do correto desempenho público. Em particular, os novos projetos de transportes parecem exigir condições de atratividade diferenciadas, *vis-à-vis* os setores de energia e telecomunicações. Isso, por sua vez, coloca um ônus adicional para a estruturação dos projetos, principalmente no tocante ao estabelecimento de garantias adequadas aos investidores. Estas podem reduzir substancialmente o retorno

esperado dos projetos e, conseqüentemente, o preço dos serviços a serem ofertados.

É a partir desses dois blocos de observações que este artigo busca destacar as principais características da privatização do setor de transportes no Brasil, com vistas a analisar suas implicações para o desempenho econômico do setor e da atividade econômica do país. A descrição dessas características visa ressaltar, dentre outros, os seguintes pontos: a) a complexidade dos aspectos institucionais e regulatórios, à medida que contemplam (ou deixam de contemplar) a harmonização de elementos de complementaridade e de competição entre empresas, segmentos e/ou subsetores do sistema de transportes; e b) as necessidades de financiamento e as limitações do modelo puramente privado na satisfação das necessidades de prestação de serviços e de expansão da oferta de serviços.

A Seção 2 a seguir apresenta um breve relato da evolução do setor, ressaltando os aspectos institucionais mais relevantes dos subsetores ferroviário, rodoviário e portuário, onde a atuação do governo federal é mais destacada. Antes de descrever cada uma das reformas em curso, na Seção 3 indicam-se as diretrizes que deveriam orientar o estabelecimento dos objetivos dessas reformas. Na Seção 4 discutem-se as questões institucionais e regulatórias que despontam como as principais áreas de indefinição em relação à atuação governamental. Finalmente, extraem-se as conclusões na Seção 5.

2. A evolução institucional do setor de transportes

2.1. O percurso histórico

É propício situar o momento em que o país se encontra em termos do desenvolvimento institucional do setor de transportes, a partir da compreensão dos ciclos históricos percorridos, principalmente nas últimas décadas.

Concomitantemente ao processo da industrialização brasileira, consolidado no transcorrer deste século, o Brasil viveu um período de intenso crescimento da demanda de transporte inter-regional. As relações de comércio das regiões periféricas, menos industrializadas, foram gradativamente se

voltando principalmente para a região Sudeste, em detrimento do comércio internacional, tendo crescido também o comércio intra-regional entre os estados das regiões Sudeste e Sul do país [ver Pimes (1984) e Cano (1985)].

A contrapartida da oferta a esse aumento marcante da demanda por transportes tem sua linha mestra definida pelos maciços investimentos públicos no setor. De fato, até meados da década de 60, mais da metade dos recursos investidos pelo governo e empresas estatais eram dirigidos para os transportes; e até o final da década de 70 essa fração era cerca de um terço [ver Castro (1986)]. Esses investimentos, do pós-guerra (a Lei Joppert, que cria o Fundo Rodoviário Nacional, foi aprovada em dezembro de 1945) até o início da década de 70, foram altamente concentrados na implantação da malha rodoviária nacional. A razão para a integração dos mercados regionais, a partir da industrialização da região Sudeste, foi se expandir conectando os estados brasileiros, enquanto a configuração do sistema ferroviário já tinha sido definida anteriormente, orientada preponderantemente para atender ao mercado exportador de bens primários.

Após a primeira crise do petróleo, o governo federal passou a dar mais ênfase ao desenvolvimento dos transportes ferroviário e hidroviário. Mais recursos foram destinados à construção e à reconstrução da malha ferroviária, aos terminais portuários de minérios e grãos, bem como ao desenvolvimento da marinha mercante brasileira.

Muitos dos ambiciosos projetos lançados nessa época, no entanto, perderam continuidade com a crise macroeconômica que se seguiu, no início da década de 80. Paralelamente à drástica queda do crescimento econômico e dos investimentos, o setor de transportes foi cada vez menos aquinhado na distribuição dos recursos destinados à infra-estrutura básica. A necessidade de controlar a inflação, por outro lado, levou à adoção de rígidos controles de preços e tarifas públicas, bem como à desvinculação de impostos e taxas, com a conseqüente redução da capacidade de manutenção do patrimônio em todos os subsetores de transporte. A deterioração setorial também se estendeu do patrimônio físico para o aparato institucional governamental, que não se reestruturou para lidar com as novas questões e desafios setoriais, advindos das mudanças de prioridades e de forma de atuação governamental em curso na década de 90, a partir das novas definições constitucionais de 1988, destacando-se:

- a descentralização administrativa do nível federal para o estadual, e deste para o municipal;

- a redução da participação do Estado nas atividades produtivas e em investimentos de infra-estrutura básica, com aumento da participação privada, conduzindo a uma melhoria tecnológica dos projetos e análise de viabilidade;
- a reestruturação da regulação econômica e a intensificação da regulamentação social e ambiental das atividades produtivas;
- a permanência da estabilidade de preços, favorecendo as decisões logísticas baseadas nos custos de produção e transporte *vis-à-vis* custos financeiros;
- a consolidação da abertura da economia, com impactos na estrutura e no nível do comércio exterior e pressões para aumento de produtividade e redução de custos; e
- a eventual reforma das estruturas fiscais em todos os níveis de governo, com ampliação da base tributária, redução de alíquotas, aumento da fiscalização e maior seletividade na concessão de subsídios.

2.2. A evolução setorial

2.2.1. Ferrovias

O setor ferroviário encontra-se de certa maneira num terceiro ciclo de evolução institucional. O primeiro teria ocorrido na origem do setor no Brasil, no qual as primeiras estradas de ferro foram financiadas, entre outros, por capital privado inglês, entre 1852 e 1900, com as concessões do governo e as garantias de taxas atraentes de retorno sobre o capital. Em São Paulo, os cafeicultores financiaram suas próprias estradas de ferro, com exceção da Estrada de Ferro Santos-Jundiaí, ou São Paulo Railways, a “Inglês” que ficou com o monopólio do transporte para a descida da Serra do Mar.

O segundo ciclo percorreu um processo de nacionalização das ferrovias. As novas construções já passaram a ser financiadas por empréstimos estrangeiros garantidos pelo Tesouro Nacional. Em 1929, o Estado já era dono de 67% das companhias ferroviárias brasileiras e responsável pela administração de 41% da rede.

A criação da Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), através da Lei 3.115, de 1957, delimitaria o início da fase de plenitude e estabilidade desse

segundo ciclo. Nessa ocasião, se estabeleceu nessa empresa, com delegação da União, o mandato para sanear as perdas financeiras, responsáveis por perto de 90% do déficit público brasileiro, acumuladas pelas ferrovias sob administração pública [ver Baer, Kerstenetzky e Simonsen (1962)]. A criação da Fepasa, através da Lei Estadual 10.410, de 1971, formaliza a contribuição de São Paulo para a manutenção de serviços antieconômicos e absorve encargos previdenciários de empregados estatutários, encerrando praticamente a atuação privada na prestação desse serviço público.

A crise dos anos 80 dá início ao terceiro ciclo de desestatização do setor ferroviário. Os passos iniciais se dão pelo Decreto-Lei 2.178, de 1984, que transfere para o Tesouro Nacional as dívidas da RFFSA e lança as bases para a criação da Cia. Brasileira de Trens Urbanos, absorvendo as divisões de transporte de passageiro de subúrbio da RFFSA, que eram fortemente deficitárias. A separação dos serviços de carga e passageiros, a imputação do ônus de serviços antieconômicos à União e a almejada liberdade tarifária são o prenúncio dessa nova fase, que tem um importante marco no Decreto 473, de 1992, que inclui a RFFSA no Programa Nacional de Desestatização (PND).

2.2.2. Portos

A história portuária brasileira também foi caracterizada por um estreito relacionamento com o poder público. Por ser a porta quase exclusiva de entrada e saída de mercadorias, do comércio exterior, a atividade portuária vê seu âmbito de relações e sua complexidade fortemente ampliados. O grande marco inicial da atividade portuária comercial no Brasil deu-se em 1888, quando foi outorgada a concessão do porto de Santos a investidores privados, por 90 anos. Este viria a se tornar o maior porto brasileiro, em termos de valor econômico da movimentação portuária.

A primeira regulamentação abrangente da atividade portuária brasileira foi publicada em 1934 e complementada em 1954 e 1956. Os decretos de 1934 definem a área, as instalações e as atribuições dos portos públicos, cuja exploração se faz por intermédio de uma administração, diferenciando-os das instalações rudimentares. Relacionam e definem ainda os vários tipos de serviços portuários, e regulam a utilização das instalações portuárias.

A participação privada é também tratada à época pelo Decreto 24.599/34, que autoriza a concessão de obras de melhoramento dos portos e a exploração do respectivo tráfego ao setor privado. Em 1966, o Decreto-Lei

5 cria o conceito de “terminal privativo”, permitindo a “embarcadores ou terceiros... construir ou explorar instalações portuárias, desde que a construção seja realizada sem ônus para o Poder Público ou prejuízo para a segurança nacional, e a exploração se faça para uso próprio.” Esse decreto não só assegura o monopólio da prestação de serviços de movimentação portuária aos portos públicos, como também assegura rendas extraordinárias, através da cobrança de uma taxa sobre a movimentação de mercadorias fora do cais público, assim como sobre a utilização do porto, quando as instalações de uso privativo se situarem na área sujeita à jurisdição da administração do porto.

De 1958 a 1981, a Taxa de Melhoramento dos Portos (TMP) constituiu-se na principal fonte de recursos para investimentos do sistema [ver Portobrás (1985, p. 6-7)]. Com o advento do Decreto-Lei 1.754/79, a TMP foi desvinculada do sistema portuário, passando a contribuir para o Fundo Nacional de Desenvolvimento, na proporção de 50% em 1981 e integralmente a partir de 1982. Mais tarde, para financiar os investimentos portuários, a Lei 7.700, de 21 de dezembro de 1988, criou o Adicional de Tarifa Portuária (ATP), uma sobretaxa de 50% sobre as tarifas portuárias referentes à movimentação do comércio externo. Essas receitas foram desvinculadas desse objetivo em 1990, pela Lei 8.032.¹

Até 1975, os portos públicos eram administrados pelos estados ou por empresas estatais ou privadas concessionárias, sob a autoridade regulamentar do Departamento Nacional dos Portos e Vias Navegáveis (DNPVN). Nesse ano o setor passou por uma forte centralização, através da criação da Portobrás, uma empresa pública (100% do seu capital pertence à União) vinculada ao Ministério dos Transportes.² A Portobrás assim se torna o órgão central do sistema portuário e hidroviário nacional, abrangendo e controlando uma gama variada de instituições, divididas em três grandes grupos: a) o Sistema Portobrás (companhias docas e portos da administração direta); b) as empresas concessionárias de portos (privadas e estaduais); e c) os terminais de uso privativo.

Em 12 de abril de 1990 foi promulgada a Lei 8.029, que autorizou o governo federal a dissolver a Portobrás, dando início ao processo de refor-

1 O ATP foi novamente parcialmente vinculado ao porto gerador do recurso com a Lei 8.630/93 e finalmente extinto em 1996

2 Sua criação foi autorizada pela Lei 6.222, de 10 de julho de 1975, com a finalidade de realizar atividades relacionadas com a construção, administração e exploração dos portos e das vias navegáveis interiores, exercendo a supervisão, a orientação, o controle e a fiscalização sobre tais atividades.

ma do setor portuário que levou à aprovação da Lei 8.630, em fevereiro de 1993.

2.2.3. Rodovias

A história rodoviária brasileira pode ser vista como um caso de sucesso de financiamento público para a implantação de infra-estrutura, tendo como marco fundamental o Decreto-Lei 8.463, de 27 de dezembro de 1945, que concedeu autonomia administrativa e financeira ao Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) e instituiu o Fundo Rodoviário Nacional (FRN), com recursos gerados pelo Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes Líquidos e Gasosos – a Lei Joppert.

Seguiu-se uma expansão notável da malha rodoviária federal e estadual: de 47 mil km, dos quais apenas 423 pavimentados, em 1945, passando para 97.715 km, com 7.063 pavimentados, em 1957, e 206.543 km, com 81.308 pavimentados, em 1980. A importância do segmento rodoviário pode ser avaliada pela extensão total da rede rodoviária nacional (federal, estadual e municipal), que atingiu 1,66 milhão de Km em 1994, estimando-se seu valor de reposição em US\$ 150 bilhões. O custo anual da operação veicular, se incluída a rede urbana, atinge US\$ 140 bilhões, ou cerca de 20% do PIB.

O FRN foi extinto no início da década de 80. Ao longo desses anos, foram feitos nas rodovias investimentos anuais sempre superiores a 1% do PIB, sendo a média em torno de 1,5%. Já na segunda metade da década de 70, ocorreu uma forte desaceleração nos investimentos em transportes, sendo as rodovias particularmente afetadas. Em 1980, os investimentos em rodovias equivaliam a apenas 0,25% do PIB, caindo para a metade em 1985 [ver Castro (1987)].

Ao processo de deterioração da malha rodoviária se sobrepôs a marcha da descentralização de receitas tributárias incidentes sobre os usuários de rodovias para os estados e municípios, que consolidou na Constituição de 1988 a política que já se esboçava quando da anterior transferência da Taxa Rodoviária Única (TRU) para os estados (IPVA). Fracassaram as tentativas posteriores de recriação de receitas vinculadas (por exemplo, selo-pedágio), reduzida atualmente a um percentual da receita gerada pela alíquota de importação do petróleo bruto (exceto do Mercosul). Em 1993, a Portaria 10, do Ministério dos Transportes, cria o Programa de Concessão de Rodovias Federais (Procrofe), gerenciado pelo DNER, que marca o início de uma nova política federal para o setor.

3. As reformas do setor de transportes

3.1. Diretrizes e objetivos das reformas

Conforme ressaltado na introdução, as características econômicas do setor de transportes o tornam um alvo natural para a intervenção governamental, seja através da propriedade e operação direta ou da regulação da atividade privada no setor. O problema regulatório central em transportes vem a ser o balanceamento entre os elementos competitivos e monopolísticos na oferta, conjugando, por um lado, os elementos de competição na prestação de serviços e, por outro, os benefícios das economias de densidade, escopo e inovação. Nesse sentido, é relevante enunciar princípios conflitantes que devem reger o equilíbrio da busca de regimes regulatórios consistentes com a análise econômica e essenciais para a proteção do interesse público, muito embora ainda não haja, nos transportes, uma estrutura legal que os enuncie clara e coerentemente. Nos transportes, seriam eles:

a) *fomento à concorrência intermodal*: permitir e estimular, sempre que possível, a concorrência entre os modos de transporte, como forma de estímulo e preservação da eficiência produtiva dos serviços e da adequação tarifária, bem como de minimização da necessidade de atuação regulatória da autoridade pública;

b) *fomento à concorrência modal*: permitir e estimular, sempre que possível, a concorrência entre empresas do mesmo modo de transporte, como forma de estímulo e preservação da eficiência produtiva dos serviços e da adequação tarifária;

Já em conflito com a e b):

c) *fomento à complementaridade intermodal* (multimodalidade): promover a integração dos modos de transporte, de forma a atender às demandas de serviço na forma mais eficiente possível, utilizando-se plenamente das vantagens comparativas e disponibilidades de cada um dos modais, em benefício dos usuários e do sistema de transporte;

d) *fomento à complementaridade intramodal* (intramodalidade): promover a integração das operadoras e da operação no âmbito de cada modo de transporte, de forma a atender às demandas de serviço na forma mais eficiente possível, reduzindo as barreiras institucionais e administrativas ao fluxo contínuo dos bens, em benefício dos usuários e do sistema de transporte;

e) *preservação e expansão do sistema de transporte*: garantir o desenvolvimento e a continuidade do sistema de transporte, de maneira a atender aos interesses nacionais de conectividade entre intra e inter-regional, possibilitando aos operadores auferirem receitas adequadas, garantindo-lhes o retorno dos investimentos e a prestação de serviços seguros e eficientes;

Em linha com a e b, e em conflito com c, d e e:

f) *preservar a adequação tarifária* nas situações em que há insuficiência de competição efetiva e em que as tarifas propiciam receitas superiores às necessárias para a manutenção do sistema e para a atração de investimentos;

g) *exigir que os operadores recorram a aumentos específicos de tarifas*, sempre que possível, limitando a prática de reajustes gerais, salvo em decorrência de perda significativa do poder aquisitivo da moeda;

h) *proibir as práticas e os preços predatórios*, evitando concentrações indevidas de mercado, assim como a discriminação de usuários e de outros operadores, salvo em decorrência de características técnicas e de custos específicos;

E, finalmente:

i) *garantir a disponibilidade de informações confiáveis*, dentro de exigências cabíveis e razoáveis aos operadores para aplicação no sistema de planejamento e desenvolvimento do setor.

3.2. Características das reformas

3.2.1. O caso do sistema ferroviário

A inclusão da RFFSA no Programa Nacional de Desestatização abriu a oportunidade de rever o funcionamento do sistema ferroviário brasileiro, em particular sua regulamentação. A reestruturação e a privatização do sistema ferroviário federal, no transporte de carga, caracterizaram-se pelas seguintes definições:

- reestruturação da RFFSA segundo o modelo de organização por linha de negócio de transporte de cargas monolítico, englobando todas as funções;
- subdivisão da RFFSA em seis malhas regionais, definidas sob os critérios de unicidade de funções em cada malha;

- transferência pela RFFSA da posse dos bens das malhas regionais, necessários à operação e ao seu apoio, que serão integrados ao conjunto a ser privatizado: arrendamento dos bens imóveis operacionais e de apoio; e venda dos bens operacionais de pequeno valor unitário; e
- licitação da concessão, sob a modalidade leilão, com pré-identificação dos interessados, abrindo-se com o valor mínimo da concessão cumulada com o arrendamento dos bens operacionais e a venda dos bens de pequeno valor vinculados a cada uma das malhas.

Os editais e contratos de concessão detalharam as características do modelo adotado, destacando-se:

- a definição do preço mínimo para leilão e da forma de pagamento do valor do lance vencedor: prazo de 30 anos, com uma possível prorrogação;
- a obrigação do vencedor da licitação constituir-se em sociedade anônima, indicando um valor mínimo para o capital autorizado, e exigindo a transformação dessa sociedade em companhia aberta, fixando inclusive o prazo de registro para negociação em bolsa de valores;
- a obrigação do grupo controlador da sociedade a alienar aos empregados da RFFSA até 10% de cada espécie das ações que constituírem o capital e, ainda, a manter o controle acionário para um acionista não deter mais que 20% do capital votante (40% no caso da Malha Nordeste) ao longo do prazo da concessão, salvo autorização do poder concedente;
- a determinação do número mínimo de empregados da RFFSA, lotados na malha licitada, cujos contratos de trabalho devam ser assumidos pela concessionária;
- a definição das regras para avaliação da qualidade dos serviços, no tocante à prestação e à segurança do transporte, estabelecendo, respectivamente, níveis mínimos anuais de produção e taxas anuais de redução do índice representativo da frequência de ocorrência de acidentes; e
- planos trienais de investimentos, com detalhamento dos projetos, de seus custos e de seu programa de implantação.

Quanto aos aspectos tarifários, definiram-se limites máximos estabelecidos por tarifas de referência, sem explicitar a metodologia de cálculo. Variam por distância, tipo de produto e região geográfica (malha). Quanto aos limites mínimos, devem ser superiores ao custo variável de longo prazo; no entanto não há definição do que sejam esses custos e de como calculá-los.

Prevê-se ainda a possibilidade de negociação entre o usuário cativo e o concessionário; em caso de impasse, a tarifa será arbitrada pelo poder concedente (não há definição do que seja usuário cativo).

O novo marco regulamentar nacional do transporte ferroviário foi estabelecido pelo Regulamento dos Transportes Ferroviários (RTF), aprovado pelo Decreto 1.832, de março de 1996, e pela criação da Comissão Federal de Transportes Ferroviários (Cofer), mediante o Decreto 1.945, de junho de 1996.

O novo RTF foi publicado às vésperas do primeiro leilão de privatização das malhas da RFFSA. Embora esse decreto tenha o mérito de retirar os vários aspectos irrelevantes dos anteriores, pouco avança no sentido de detalhar os critérios de regulamentação dos pontos críticos do setor: tarifas; desativação de ramais antieconômicos; interpenetração e tráfego mútuo; e requisitos para habilitação de operador ferroviário.

Na verdade, a regulamentação ferroviária anterior, aprovada pelo Decreto 51.813/63, foi concebida para um serviço público com características monopolísticas. Dezenas de artigos dizem respeito basicamente a aspectos das obrigações das estradas de ferro, tipologias, procedimentos próprios, e nomenclaturas. Muito pouco é dito a respeito de política comercial, concorrência de mercado e obrigação de acordos de tráfego mútuo e/ou de acesso de outros operadores. O antigo regulamento foi de fato uma peça de legislação inspirada nas estradas de ferro, que carregavam cargas avulsas de vários transportadores e também passageiros, cobravam tarifas publicadas e os seus trens tinham horários predeterminados, parando em cada estação e, principalmente, não competiam com, nem complementavam, outros modais, particularmente o rodoviário. O regulamento das ferrovias foi ainda modificado pelo Decreto 90.959, de 14 de fevereiro de 1985, que em pouco alterou a substância do decreto anterior.

Já a Cofer possui jurisdição abrangendo todo o sistema ferroviário nacional. É um órgão colegiado integrante da estrutura organizacional do Ministério dos Transportes, com três membros representantes desse Ministério, dois das empresas concessionárias e dois dos usuários; mas há a permissão do voto de qualidade, nas deliberações do colegiado, ao presidente da Comis-

são – o secretário de Transportes Terrestres do Ministério dos Transportes –, que também possui o poder de veto. Suas incumbências são: a) decidir, em grau de recurso, os conflitos de interesse entre a União e concessionários, entre os próprios concessionários e entre estes e usuários do sistema; b) manifestar-se quanto às modificações societárias das empresas concessionárias e que possam prejudicar a relação contratual ou ensejar prática de abuso econômico; e c) opinar, quando solicitada, sobre propostas de expansão ou de supressão de serviços ferroviários.

Além dessas competências, a Cofer deverá opinar, quando solicitada, sobre matérias pertinentes aos contratos de concessão, particularmente em relação às normas gerais sobre níveis de qualidade e segurança dos serviços, acompanhamento do desempenho dos concessionários e disciplinamento de suas inter-relações operacionais e entre eles e os usuários.

3.2.2. O caso do sistema portuário

A reforma portuária tem como objetivo precípuo a reformulação do modelo de controle centralizado vigente até a extinção da Portobrás, em 1990. Os mecanismos básicos da transformação proposta são:

- criação de Conselhos de Autoridade Portuária, instituídos em cada porto organizado ou no âmbito de cada concessão, com incumbências de governança;
- fomento da concorrência entre terminais (intraporto) e entre portos, através do arrendamento de instalações e de terminais, em portos públicos, a empresas privadas, assim como da permissão para operação de carga de terceiros por parte de terminais privados;
- transferência da operação de movimentação de carga para operadores portuários privados;
- transformação das companhias docas em administradores da infra-estrutura portuária (isto é, das instalações de uso comum, modelo tipo *port authority*, embora não explícito na legislação); e
- descentralização da gestão pública do setor, através da estadualização e da municipalização de portos por meio de concessões.³

3 A legislação específica do setor são as Leis 8.630, de 25 de fevereiro de 1993 (Lei dos Portos), e 9.277, de 10 de maio de 1996 (municipalização/estadualização dos portos e rodovias).

A reforma do setor portuário, estabelecida pela Lei 8.630/93, define dois tipos de portos: o *porto organizado*, cujo tráfego e operações portuárias estejam sob a jurisdição de uma autoridade portuária; e a *instalação portuária de uso privativo*, explorada por pessoa jurídica de direito público ou privado, dentro ou fora da área do porto organizado. Cabe à União explorar o porto organizado diretamente ou mediante concessão, sempre precedida de licitação.

O porto organizado é dirigido por um Conselho de Autoridade Portuária (CAP) e por uma administração portuária. O CAP é composto de representantes de todos os setores participantes da atividade agrupados em quatro blocos:

- *bloco do poder público*, com um representante da União, presidente do Conselho, um do estado e um do(s) município(s) sede do porto;
- *bloco dos operadores portuários*, com um representante da administração do porto, um dos armadores, um dos titulares de instalações privadas na área do porto e um dos demais operadores portuários;
- *bloco dos trabalhadores portuários*, com dois representantes dos trabalhadores avulsos e dois dos demais trabalhadores portuários; e
- *bloco dos usuários dos serviços portuários*, com dois representantes dos exportadores/importadores, dois dos donos ou consignatários das mercadorias e um dos terminais retroportuários.

Nas tomadas de decisões, cada bloco tem um voto e o presidente o voto de qualidade. Os membros são nomeados pelas suas instituições ou entidades de classe e designados pelo ministério competente.

De fato, o CAP é uma esfera intermediária de governança, com estrutura colegiada, e amplas competências, incluindo: baixar seu regulamento interno; baixar o regulamento de exploração do porto; opinar sobre a proposta de orçamento do porto; aprovar o plano de desenvolvimento e zoneamento do porto, promovendo a racionalização e a otimização das instalações e manifestando-se sobre os programas de investimentos; promover estudos de compatibilização destes com os planos de transporte federais, estaduais e municipais; assegurar o cumprimento das normas de defesa ambiental; fomentar a ação comercial e industrial do porto, estabelecendo normas para o aumento da produtividade e estimular a competitividade; zelar pelo cumprimento das normas de concorrência e

desenvolver mecanismos de atração de carga; publicar normas claras e objetivas de pré-qualificação dos operadores portuários, a serem aplicadas pela administração portuária; homologar os valores das tarifas portuárias; homologar os horários de funcionamento do porto; indicar dois membros, um representando os trabalhadores e o outro o empresariado, para o conselho de administração da concessionária do porto, se entidade sob controle estatal.

A administração portuária é exercida diretamente pela União ou pela entidade concessionária. A administração portuária perde o monopólio da movimentação e armazenagem de mercadorias na área do porto e do cais público, passando a concorrer com os operadores portuários privados. Por outro lado, ganha a competência de pré-qualificar os operadores portuários, tendo 30 dias, contados do pedido dos interessados, para decidir, e a competência de fiscalizar as operações portuárias, o que a posiciona como juiz e parte interessada na operação portuária. Da mesma forma, compete à administração portuária fixar os valores e arrecadar as tarifas portuárias (instalações portuárias de uso comum), estas devidamente homologadas pelo CAP. Novas estruturas tarifárias, adequadas aos respectivos sistemas operacionais, deveriam ser submetidas aos CAPs, nos 60 dias da publicação da nova lei. Além dessas competências, cabe à administração portuária: estabelecer as jornadas de trabalho no cais de uso público e o horário de funcionamento no porto, após homologação pelo CAP; e planejar a utilização da área do porto organizado.

A Instalação Portuária Privativa Exclusiva ou Mista é explorada por pessoa jurídica de direito público ou privado, para uso exclusivo ou misto, sob contratos exclusivamente de direito privado. Requer autorização do ministério competente, após consulta à autoridade aduaneira, ao poder público municipal, aprovação do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) e demonstração de capacidade para o seu desempenho, por sua conta e risco. A Instalação Portuária Privativa será isenta de taxas, tarifas, contribuições e adicionais portuários, salvo se utilizar acessos e proteção do porto organizado ou estiver situada na sua área.

A autorização ministerial será formalizada mediante um contrato de adesão, para o qual a lei define os pontos essenciais obrigatórios. A fiscalização será exercida pelas autoridades aduaneira, marítima e sanitária e pela polícia marítima.

A movimentação e o armazenamento de mercadorias na área do porto organizado serão efetuadas pela administração portuária ou por operadores portuários, pessoas jurídicas de direito privado, pré-qualificadas para tal

pela administração portuária. É dispensável a intervenção de operadores portuários nas operações portuárias que, por seus métodos de manipulações, suas características de automação ou mecanização não requeiram a utilização de mão-de-obra ou que possam ser executadas exclusivamente pela própria tripulação das embarcações. É proibido ao operador portuário locar ou tomar mão-de-obra sob regime de trabalho temporário, devendo sempre solicitá-la ao órgão gestor de mão-de-obra do porto.

Em relação a trabalho portuário, a Lei 8.630 revoga formalmente os artigos da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) referentes à exclusividade do trabalho de estiva e também boa parte da legislação portuária anterior, a começar pelos decretos de 1934 e finalmente a Lei 6.914/81, que reafirmava o monopólio dos sindicatos na escolha dos trabalhadores avulsos para as tarefas de estiva.

Para gerenciar a questão do trabalho portuário, a lei determina que serão constituídos, pelos operadores portuários, em 90 dias contados da data de publicação da nova lei, Órgãos de Gestão de Mão-de-Obra do Trabalho Portuário (OGMO) em cada porto organizado. Formados em cada porto pelos operadores portuários, são organizações sem fins lucrativos, reputadas de utilidade pública, lhes sendo vetadas qualquer outra atividade ou prestação de serviços a terceiros.

É admitido como premissa que, além dos trabalhadores portuários com vínculo empregatício por prazo indeterminado, os avulsos inscritos até 31 de dezembro de 1990, de capatazia e de estiva, serão automaticamente integrados ao novo sistema, e que no prazo de cinco anos se buscará a multifuncionalidade do trabalho portuário, o que poderia significar a fusão das categorias de capatazia, estiva, conferência de carga, conserto de carga, vigilância de embarcações e bloco. A criação do OGMO, em cada porto, acaba com as funções monopolistas de gestão do trabalho temporário exercidas pelos sindicatos de trabalhadores avulsos.

A lei criou ainda uma indenização como incentivo ao cancelamento do seu registro pelo trabalhador portuário autônomo (TPA), com valor previsto de cerca de US\$ 20 mil e mais um adicional para o caso de o TPA vir a subscrever capital de sociedade comercial com objeto de atividade de operador portuário. Essa ação visava reduzir, de maneira menos traumática, o problema dos excedentes de mão-de-obra portuária que se acumularam ao longo dos anos em conseqüência, entre outros motivos, da modernização do equipamento dos portos.

Os recursos necessários para o pagamento dessas indenizações viriam de um Fundo de Indenização do Trabalhador Portuário Avulso (FITP), especialmente criado. Esse fundo foi alimentado pelas receitas oriundas da arrecadação do Adicional de Indenização do Trabalhador Portuário Avulso (AITP), que teve vigência de quatro anos contados a partir do início do exercício financeiro seguinte ao da publicação da lei. O AITP foi um adicional ao custo das operações de carga e descarga de mercadorias importadas ou exportadas via navegação de longo curso exclusivamente, a razão de 0,7 Ufir por tonelada de granel sólido, 1,0 Ufir por tonelada de granel líquido e 0,6 Ufir por tonelada de carga geral, solta ou unitizada. O adicional foi recolhido pelos responsáveis pelas operações de carga e descarga das respectivas mercadorias. Os recursos do fundo (cerca de US\$ 250 milhões) acabaram antes que o problema de excesso de mão-de-obra portuária fosse integralmente resolvido.

As ações de arrendamento de terminais e instalações portuárias têm se dado através de leilão, em alguns casos, e envelope fechado em outros. Predomina a maior oferta de pagamento pelo arrendamento das instalações. Observe-se que, nos casos ocorridos, como no Tecon/Santos, não estão previstos contratos de concessão específico para a prestação dos serviços portuários pelos operadores dos terminais. No caso do arrendamento do terminal de contêineres do porto de Santos (Tecon 1), procedeu-se a leilão, em que os licitantes formariam, obrigatoriamente, um consórcio de no mínimo três empresas. Cada licitante obrigava-se a apresentar documentos identificando-se e comprovando possuir os requisitos estipulados no edital, além de apresentar uma Proposta de Metodologia e Execução (PME), tendo como conteúdo mínimo: análise de mercado; qualidade de serviço e atendimento aos clientes; relacionamento com terceiros; obras e equipamentos; operação; logística; meio ambiente; e cronogramas. A PME e o documento de cada licitante são analisados pela Companhia Docas do Estado de São Paulo (Cadesp), para pré-qualificação de cada licitante para o leilão.

A estrutura tarifária dos serviços é estabelecida caso a caso: porto a porto, terminal a terminal. O caso típico são tarifas máximas, variáveis em relação ao volume e ao tempo, no caso das licitações para arrendamento de terminais. No caso do arrendamento do terminal de contêineres do porto de Santos (Tecon 1), as tarifas de movimentação de contêineres (compatível com regras dos contratos de frete sob condição *liner terms*), a partir do início da operação privada, são: até seis meses, R\$ 500; de seis a 12 meses, R\$ 330; de 12 a 18 meses, R\$ 253; de 18 a 24 meses, R\$ 195; de 24 a 36 meses, R\$ 150; e mais de 36 meses, livre.

Além disso, a arrendatária se obriga, no prazo máximo de cinco anos, a contar da data de assinatura do contrato com a Codesp, a obter e manter o certificado ISO 9000 (qualidade) e o certificado ISO 14000 (meio ambiente). A arrendatária tem um ano para apresentar seus padrões, indicadores e metas de qualidade, assim como apresentar um programa de obtenção dos certificados ISO 9000 e 14000, obrigando-se ainda a implantar as normas de qualidade que vierem a ser determinadas pelas autoridades competentes.

3.2.3. O caso do sistema rodoviário

A reforma do setor rodoviário tem como motivação imediata a recuperação das condições da malha do setor e, a partir desta, a busca do autofinanciamento das principais rodovias do país. A participação da iniciativa privada na gestão direta (e não só contratada, como no modelo anterior) revela também a preocupação com o fomento à eficiência na gestão da manutenção da infra-estrutura (pavimentos, obras de arte etc.). Da parte do governo federal, há ainda o objetivo de descentralizar a gestão pública da malha rodoviária através de convênios de delegação de rodovias não pertencentes ao sistema troncal do país aos estados e municípios.

A principal forma de ação do governo federal tem sido a concessão de rodovias existentes da União a empresas privadas, que se comprometem a fazer a restauração, manutenção e expansão dessas rodovias em troca de pedágio. Um grande número de estados da federação seguiu por esse caminho, mas especificando modelos de concessão com características próprias.⁴

A base legal desse processo é o Decreto-Lei 791, de 27 de agosto de 1969, que autorizou a cobrança de pedágio em estradas bloqueadas ou rodovias expressas (nenhuma, no Brasil, de fato o é) e em pontes, viadutos, túneis ou conjuntos de obras rodoviárias de grande vulto. Foi na brecha da indefinição do que viria a ser conjuntos de obras rodoviárias de grande vulto o Ministério dos Transportes estipulou, através de portaria, que estes seriam "... a rodovia ou o conjunto de rodovias interligadas, que sejam pavimentadas, com extensão superior a 100 km, na classificação técnica do DNER, como rodovia de classe I-A ou I-B e, simultaneamente, estejam inseridas no Sistema Arterial Principal, na Classificação Funcional do Sistema Rodoviário Nacional."

4 São Paulo já dispunha de um amplo programa de expansão rodoviária com base de financiamento em pedágio, porém administrado por empresas públicas (Dersa). O estado também está implantando seu programa de concessão a empresas privadas.

No caso federal, nas primeiras fases de licitação de concessões rodoviárias o vencedor é definido pelo critério da menor tarifa básica de pedágio. Essa tarifa é fixa, por categoria de veículo, paga por ocasião de sua passagem na praça de pedágio, independentemente da distância percorrida na rodovia.⁵ O procedimento básico da licitação é: a) audiência pública (a comunidade interessada tem o direito de se pronunciar sobre o projeto); b) pré-qualificação (é exigido um laudo técnico, regularidade fiscal e capacitação financeira dos interessados); c) metodologia de execução (os licitantes demonstram suas capacidades de executar o projeto, através de concepção própria baseada no conhecimento do problema e do plano de trabalho proposto); d) Programa de Exploração Rodoviária (o DNER estabelece o programa único de trabalho, levando em conta as melhores soluções técnicas e operacionais apresentadas pelos proponentes);⁶ e e) proposta de tarifa (os licitantes apresentam seus valores de tarifa básica de pedágio baseados em uma engenharia financeira adequada).

Nos estados, a divisão das malhas estaduais foi realizada em lotes ou sistemas para concessão a privados (por exemplo, nove pólos no Rio Grande do Sul; 22 lotes em São Paulo; seis lotes no Paraná e cinco sistemas em Santa Catarina). Em São Paulo, a licitação se dá em duas fases: a) pré-qualificação; e b) proposta técnica-financeira. A vencedora é a que oferece a maior oferta pela concessão; a tarifa é preestabelecida, visando, entre outros objetivos, impulsionar a arrecadação fiscal propiciada pela licitação. No Paraná, a vencedora é a que propuser o maior programa de conservação, como, por exemplo, em termos de uma malha adicional a ser contemplada pela concessionária. No Rio Grande do Sul, o critério básico de julgamento é a maior

5 Menciona-se de novo a Lei 9.277, de municipalização/estadualização dos portos e rodovias, que, no caso rodoviário, permite que as receitas auferidas através da cobrança de pedágio sejam aplicadas na rodovia pedagiada ou em trechos que lhe dão acesso.

6 No caso federal, o Programa de Exploração da Rodovia contém: a) projetos de recuperação emergencial a serem executados num prazo aproximado de seis meses, anterior ao início da cobrança do pedágio (fase denominada "trabalhos iniciais"); b) projetos de recuperação estrutural da rodovia, prevendo obras que restaurem a estrutura do patrimônio público em prazo médio de três a cinco anos conforme o grau de complexidade e o montante do investimento envolvido; c) projeto de melhoramentos que atendem, via de regra, à necessidade de ampliação da capacidade da rodovia ao longo do prazo de concessão e que, normalmente, possuem forte correlação com os estudos de projeção de tráfego; d) políticas e programas de conservação e monitoramento da rodovia ligadas respectivamente à necessidade de execução de serviços rotineiros que possam garantir um padrão de qualidade aos serviços prestados ao usuário; e e) planejamento de um sistema de operação para a rodovia, como espinha dorsal do sistema de arrecadação e prestação de serviços adequados ao usuário, compreendendo comunicação, atendimento médico e mecânico, informações aos viajantes, reclamações e sugestões, pesagem e guarda de vigilância do patrimônio.

extensão a ser ofertada em termos das atividades de restauração e conservação consideradas prioritárias. O prazo é variável, sendo de 25 anos na delegação aos estados e municípios, com possibilidade de uma prorrogação, e situando-se no intervalo de 20 a 25 anos nos casos das concessões federais e estaduais.

Nas concessões rodoviárias federais, a equação do equilíbrio econômico-financeiro do concessionário é definida pelo caderno de encargos da licitação e pela estrutura tarifária proposta pela vencedora da licitação. Não há garantia do volume de tráfego (risco assumido pela concessionária) e não há, em princípio, possibilidade de discriminação de preços, dentro das categorias de veículos; mas há discriminação implícita entre as categorias (por exemplo, autos vs. caminhões). De fato, os multiplicadores da tarifa básica para as várias categorias de veículo não seguem uma metodologia explícita de alocação de custos diretos ou totais.⁷ Também não há previsão de tarifação variável (pico, ou congestionamento, seguindo uma tradição mais europeia de *congestion pricing*), a não ser em casos específicos (licitação do Estado do Rio de Janeiro da Via Lagos – RJ-104 –, com tarifa mais alta nos fins de semana). Em todos os casos, a tarifa só será cobrada após o término da execução dos projetos de recuperação emergencial definidos no edital.

3.3. O andamento das reformas

O setor ferroviário federal encontra-se em fase final de transição para a gestão e operação privadas. O leilão de concessão da Malha Nordeste da RFFSA, foi realizado com sucesso em julho de 1997, concluindo com êxito o processo de desestatização daquele subsistema; o leilão da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) também incluiu a celebração de novos contratos para suas duas concessões (Estradas de Ferro Vitória–Minas e Carajás). No final de 1998 ocorreu o leilão de desestatização da Fepasa. A partir desse momento, todo o setor de transporte ferroviário de carga do país estará

7 Rio-Juiz de Fora (BR-040): em cada um dos três postos, em cada direção, a tarifa básica inicial (outubro de 1995) foi de R\$ 2,38 (rodagem simples, dois eixos), e as tarifas multiplicadas são: R\$ 4,76 (rodagem dupla, dois eixos); R\$ 7,14 (rodagem dupla ou simples, três eixos); R\$ 9,52 (rodagem dupla ou simples, quatro eixos); R\$ 11,90 (rodagem dupla, cinco eixos); R\$ 14,28 (rodagem dupla, seis eixos); motocicletas e semelhantes: R\$ 1,19 (média de R\$ 0,4/km, no caso da rodagem simples, dois eixos – autos). São Paulo: preestabelecida pelo Departamento de Estradas de Rodagem (DER) na faixa 3 a 4 centavos de US\$/km. Paraná: prefixada em R\$ 3,00/100 km (pista simples) e R\$ 4,00/100 km (pista dupla).

sendo operado por empresas privadas, em contratos que devem vigorar pelos próximos 30 anos, ou 60, em caso de prorrogação.

Os efeitos desse processo de reestruturação do setor já podem ser medidos; e são de magnitude considerável. Na área de pessoal, o efetivo da RFFSA foi reduzido de cerca de 40 mil funcionários para 20 mil, na fase pré-concessão. Os operadores privados aprofundaram esse processo de ajustamento de pessoal, para cerca de 11.500 empregados, com ligeira expansão do volume de serviços produzidos. Os planos de investimento já iniciados devem proporcionar, a médio prazo, aumentos mais significativos da produção e do nível de serviço, em que pese o não cumprimento, pelas concessionárias, das metas de produção (otimistas) estabelecidas nos editais de licitação para o ano de 1997.

A implementação da reforma portuária foi lenta até o início de 1995, quando o governo federal contemplou os setores de infra-estrutura com a criação da Câmara de Políticas de Infra-Estrutura – Decreto 1.465 – e o setor portuário com a criação do Grupo Executivo de Modernização dos Portos (Gempo) – Decreto 1.467. A este compete elaborar, implementar e monitorar o Plano de Ação Governamental para o setor. Já no final de 1996, os Conselhos de Autoridade Portuária estavam em funcionamento em todos os portos organizados. O arrendamento de terminais para o setor privado avançou com êxito nos grandes portos públicos de Santos, Rio de Janeiro, Sepetiba e Rio Grande, num total de cerca de 40 contratos, envolvendo investimentos de mais de US\$ 500 milhões. Já há também centenas de operadores portuários qualificados, embora em vários portos públicos as companhias docas continuem oferecendo exclusivamente serviços de capatazia.

O processo de reestruturação das companhias docas, em particular de Santos e do Rio de Janeiro, está relativamente avançado, já tendo sido, em vários casos, extinta a atividade de capatazia, com dispensa do respectivo efetivo de pessoal (cerca de 2.100 em Santos). O efetivo de pessoal com vínculo empregatício dos portos públicos foi reduzido de 26.400 trabalhadores em 1990 para cerca de cinco mil em dezembro de 1997. A expectativa é de que, em se retirando da operação portuária, os portos públicos venham a empregar menos de 2.500 pessoas.

Segundo levantamento realizado, em 1996, havia um total de 61.779 trabalhadores portuários em atividade, dentre os quais 40.996 avulsos [ver Gempo (1996)]. Destes, 25.114 têm direito assegurado a cadastro ou registro no OGMO, devendo a regularização da situação dos demais ser

objeto de negociação entre as entidades representativas dos trabalhadores e os operadores portuários. Dos 15.126 trabalhadores portuários com vínculo empregatício levantados, 6.429 têm direito assegurado ao registro no OGMO, se dispensados sem justa causa. Até setembro de 1996, 12.539 indenizações já haviam sido requeridas ao Fundo de Indenização do Trabalhador Portuário, sendo 5.932 pagas. À época, o Gempo já previa que esse fundo seria insuficiente para cobrir as indenizações previstas, sendo que seu déficit atual é estimado em cerca de US\$ 100 milhões.

Os OGMOs foram criados em todos os portos públicos, mas ainda não assumiram de fato suas funções. Apenas no porto de Salvador o OGMO local obteve liminar na Justiça, em maio de 1998, concedendo o direito de escalar os trabalhadores avulsos, de acordo com a Lei 8.630. Em agosto de 1998, o OGMO do porto do Rio de Janeiro obteve liminar semelhante, mas ainda enfrenta a resistência dos trabalhadores.

Os ganhos de produtividade observados até o presente seguem o mesmo padrão ocorrido após as reformas portuárias de outros países. De fato, esses ganhos alcançados, seja com racionalização das operações, seja com investimentos em novos equipamentos, são espetaculares. Aumentos de movimentação de contêineres de 200% são freqüentemente observados após poucos anos de administração privada e alguns investimentos. Esses ganhos se propagam para o tempo de permanência e espera dos navios nos portos, e, do lado do cais, para o tempo de permanência das cargas nos terminais e armazéns.

Na década de 70, a cobrança de pedágio, sob administração direta do DNER, foi implantada em cinco trechos rodoviários: BR-116 (Rio-São Paulo); BR-290 (Osório-Porto Alegre); BR-101 (Ponte Rio-Niterói); BR-116 (Rio-Teresópolis); e BR-040 (Rio-Petrópolis). Na primeira etapa do programa federal de concessões rodoviárias foram selecionados esses mesmos trechos para licitação (ver características na Tabela 1), tendo em vista a densidade de tráfego desses trechos, como também minimizar a reação contrária dos usuários [ver DNER (1998)].

Atualmente encontra-se em curso uma segunda etapa do programa federal de concessões. Após a análise financeira dos trechos potencialmente candidatos, selecionaram-se 10.379 Km viáveis para concessão. Nessa etapa, é o DNER que elabora os Programas de Exploração das Rodovias, anteriormente ao lançamento do processo de licitação. Ao todo estão previstos para concessão, no período 1998/99, 18 trechos, num total de 7.940 Km [ver DNER (1998)]. Um capítulo especial deve ser aberto para as licitações dos

Tabela 1

Postos de pedágio nas rodovias federais

Rodovia/Trecho	Extensão (km)	Postos de pedágio	Prazo da concessão (anos)	Data do contrato	Início do pedágio	Investimentos previstos (US\$ 10 ⁶)	Tarifa básica inicial (R\$)	Tarifa em março de 1998	Tarifa inicial por km
BR-116 (Rio—São Paulo)	406,8	4	25	Nov. 1995	Ago. 1996	799	2,86	3,30	0,032
BR-290 (Osório—Porto Alegre)	112,3	3	20	Mar. 1997	Out. 1997	106	2,00	2,00	0,027
BR-101 (Ponte Rio—Niterói)	13,2	unidirecional	20	Dez. 1994	Ago. 1996	58	1,20	1,30	0,049
BR-116 (Rio—Além Paraíba)	144,4	1 (+ 2 previstos)	25	Nov. 1995	Set. 1996	125	2,77	3,00	0,021
BR-040 (Rio—Petrópolis)	179,7	3	25	Out. 1995	Ago. 1996	301	2,38	2,90	0,048

Fonte: DNER (1998).

trechos São Paulo-Curitiba-Florianópolis e São Paulo-Belo Horizonte, em que os investimentos em duplicação estão sendo feitos antecipadamente pelos governos federal, com participação dos estados. Caberia ao concessionário a conservação e o pagamento de parte dos investimentos, através dos empréstimos contraídos com organizações multilaterais de crédito.

O programa de delegação de rodovias para os estados caminha conforme o interesse destes em incorporar essas rodovias delegadas em seus programas de concessão. Os Estados do Rio Grande do Sul e do Paraná já absorveram 2.842 e 1.773 km, respectivamente. As negociações com o Estado de Minas Gerais podem acrescentar mais dois mil Km a esse quadro.

3.4. O impacto financeiro das reformas

Uma das maiores contribuições dos programas de privatização, em diversos países, tem sido na área fiscal, ou seja, através dos recursos obtidos com a venda de empresas e/ou concessões, transferência de dívidas e ainda a desoneração de investimentos futuros. No caso dos transportes, essa contribuição fiscal, embora não desprezível, é de importância relativa menor. Mais importante, conta-se que o setor ainda permanecerá dependente de maciços investimentos públicos, para a manutenção de níveis adequados de serviço e expansão da capacidade de oferta.

Essa posição fica clara na Tabela 2, que mostra a receita, relativamente baixa, das privatizações do setor, comparada com o gasto preparatório anterior e a reposição do valor dos ativos envolvidos. Os gastos preparatórios envolveram basicamente o pagamento de incentivos ao desligamento e verbas rescisórias, indenizações para cancelamento de registro de avulsos portuários, assim como investimentos emergenciais no caso ferroviário. Note-se ainda que o valor recebido mais significativo foi o da privatização das malhas da RFFSA, em que cerca de 80% desse valor foram financiados pelo próprio governo num prazo de 30 anos (com dois anos de carência).

A relação entre o valor dos ativos envolvidos e o valor total de cada subsetor (ou parte dele) mostra a abrangência do programa: amplo em ferrovias (100% com a privatização da Fepasa) e relativamente reduzido em portos e rodovias. Conseqüentemente, os investimentos esperados são pequenos ante a demanda global por investimentos em transportes (grosso modo, um limite inferior de cerca de 1% do PIB por ano, ou seja, US\$ 7 bilhões) [ver Castro (1987)]. Em nenhum dos casos há dívidas transferidas; e as dívidas remanescentes são significativas, principalmente nas ferrovias e portos. Estas são basicamente compromissos e obrigações não pagas, junto a instituições públicas, de IRPJ, INSS, FGTS, ICMS e ISS (portos), além de contribuições aos respectivos fundos de pensão, fornecedores, e dívidas trabalhistas já julgadas, e o déficit do fundo de indenização do trabalhador portuário. Finalmente, destacam-se os significativos aportes governamentais nos 10 anos que antecederam as privatizações, que no caso ferroviário destinaram-se principalmente para cobrir custos operacionais e serviço de dívida.

Tabela 2

O impacto financeiro das reformas no setor de transportes^a

	Ferrovias	Portos	Rodovias
Gastos preparatórios para a privatização	0,5	0,6	0
Valor recebido	1,5	0,5	0
Valor de reposição dos ativos transferidos	16,0	0,6	4,0
Valor de reposição dos ativos do subsetor	24,0	12,0	150,0
Investimentos estimados no período de concessão	1,0	0,5	2,4
Dívidas transferidas	0	0	0
Dívidas remanescentes	3,0	0,9	n.d.
Aportes governamentais 1985/95	6,0	1,5	8,0

^aValores em US\$ bilhões. Ferrovias só RFFSA; portos: CDRJ e Codesp; rodovias: só federal, 1ª fase. Valores estimados pelo autor.

Deve-se ressaltar que no caso portuário existe um conjunto significativo de terminais privados, dentro e fora da área dos portos organizados, que não estão considerados nessa análise. No mesmo sentido, os programas e ativos estaduais em rodovias não foram incluídos. Por fim, o caso ferroviário tabulado exclui a Fepasa e as linhas da CVRD.

4. As questões pendentes

4.1. O caso ferroviário

4.1.1. Máximos tarifários e usuários cativos

O tema tarifário possui várias vertentes importantes, tais como reajuste e revisão tarifária, limites máximos e mínimos, diferenciação tarifária, tarifas de utilização de linhas etc. Vamos nos concentrar aqui, entretanto, na questão do transporte dependente, ou seja, as situações em que não é possível chegar a um acordo sobre o preço do transporte, nas negociações entre concessionário e usuário e em que este vem requerer ao poder concedente o estabelecimento de tarifas específicas, com base nos custos de operação envolvidos, conforme estabelece o contrato de concessão.⁸

Observe-se que, no período de operação estatal das ferrovias, a modicidade das tarifas foi garantida pelo próprio controle público das empresas ferroviárias. Os grandes usuários (mineradoras, siderúrgicas) que, no passado, tomaram decisões de investimento e de localização se encontram, assim, em grande medida, cativos do transporte ferroviário. A mudança do controle das concessões para o setor privado poderia ensejar uma revisão oportunística das tarifas cobradas pelos serviços, no sentido de se cobrar acima daquilo que seria negociado entre os usuários e os concessionários privados, caso esses usuários ainda não tivessem tomado suas decisões locais e de investimento.

Observe-se, contudo, que as potenciais contestações tarifárias desses usuários cativos foram atenuadas, no caso brasileiro, pois se permitiu, no modelo de concessão, que os grandes usuários se tornassem acionistas das empresas operadoras ferroviárias nas suas respectivas áreas de atuação, dentro de certos limites (20% do capital nas malhas relevantes).

8 Para mais detalhes, ver, por exemplo, Castro, Esposito e Carris (1997).

O primeiro aspecto relevante a destacar é o de determinação da própria condição de dependência do usuário em relação ao transporte ferroviário. Note-se que o usuário pode dispor de várias alternativas de transporte em condições similares ou equivalentes, o que não autorizaria um reclame ao poder concedente no sentido de estabelecer tarifas específicas. Compete, portanto, ao concedente definir claramente as situações em que de fato se caracteriza a dependência, como ponto de partida para a aceitação do encargo de definição de tarifas específicas. Ressalte-se, contudo, que não há, até o presente, qualquer normatização dos procedimentos de determinação quer da relação de dependência, quer dos níveis adequados de tarifas nessas situações.

Nesse aspecto, há que se considerar todos os fatores que afetam a demanda ou o valor dos serviços percebido pelo consumidor que são relevantes para o estabelecimento dos níveis tarifários, aí incluída a compreensão de sua logística global (não apenas o percurso ferroviário). Esses fatores podem incluir o valor das mercadorias transportadas, a competição intermodal, a competição entre portos alternativos de destino (por exemplo, Santos vs Sepetiba vs Tubarão), as possibilidades de substituição da própria mercadoria por outra equivalente ou de outra origem (por exemplo, minério de ferro da CVRD vs minério da MBR, ou vs minério da Austrália).

Em relação à concorrência enfrentada pelo transporte ferroviário, a identificação da concorrência atual e potencial se daria a partir de outros operadores de transporte (ferroviário ou não) que já operam no mesmo segmento de mercado ou que podem vir a operar efetivamente em um horizonte de tempo, curto o suficiente, para a exercer algum tipo de constrangimento sobre a conduta tarifária do(s) operador(es) que está(ão) atuando no mercado específico.

Pode-se ainda separar a oferta de serviços concorrenciais à ferrovia em dois grandes grupos. O primeiro inclui o de ofertadores que tipicamente apresentam uma estrutura produtiva caracterizada por poucos itens de custo irre recuperáveis. São eles os transportadores rodoviários e aquaviários, em havendo a infra-estrutura adequada em ambos os casos (rodovias, e portos/hidrovias, respectivamente). Nesse caso, a atuação desses operadores está sujeita a existência dessas instalações de infra-estrutura em condições de uso e proximidade tais que possibilitem um contestabilidade efetiva à atuação do operador ferroviário sob análise. O segundo grupo é composto de operadores tipicamente integrados a itens de custo específicos e, portanto, irre recuperáveis. São eles os dutoviários e os ferroviários (outros concessionários, no caso). Da mesma maneira, é a existência e condições

de uso da infra-estrutura dessas alternativas é que irá proporcionar a qualificação e quantificação do grau de contestabilidade do segmento de mercado da ferrovia sob análise.

Destaque-se ainda que pode haver uma série de investimentos específicos e, portanto, irrecuperáveis, feitos pelo próprio usuário dos serviços, que atuariam no sentido de reduzir a contestabilidade ou a possibilidade de concorrência efetiva por parte de outros operadores, principalmente os não-ferroviários, no sentido de que esses investimentos amarrariam o usuário a um operador ferroviário. São exemplos desses investimentos: ramais, terminais ferroviários, terminais portuários acessados exclusivamente pela ferrovia, desvios, instalações de carga e descarga e sistemas de comunicação (vagões e locomotivas seriam, em princípio, razoavelmente recuperáveis, dependendo de suas especificações técnicas).

A determinação da modicidade da tarifa em relação aos custos de produção dos serviços já representa um efeito decorrente da existência ou não de domínio de mercado. Nesse sentido, o fato de um operador ter domínio sobre um segmento de mercado não significa necessariamente que a tarifa cobrada seja abusiva, ou seja, o estabelecimento da dependência do transporte ferroviário é condição necessária, mas não suficiente, para a caracterização de tarifas monopolísticas. Dito ainda de outra maneira, o poder concedente deve sempre verificar a modicidade das tarifas cobradas em mercados onde se suspeita de uma situação de dependência do transporte ferroviário. Nessa determinação, deve-se levar em consideração as seguintes possibilidades:

- a quantidade de tráfego transportado, que não contribui para o pagamento dos custos comuns e fixos identificáveis com o mercado sob análise;
- a quantidade de tráfego transportado, que contribui marginalmente para o pagamento dos custos comuns e fixos identificáveis com o mercado sob análise, e a possibilidade de aumentar as receitas oriundas desse tráfego; e
- a contribuição do mercado e tráfego sob análise para o pagamento dos custos fixos e comuns identificáveis com o mercado sob análise e como um todo do operador.⁹

9 Para uma discussão aprofundada da questão das rodovias, ver Guasch e Blitzer (1992) e Kessides e Willing (1995).

Dessa maneira, observa-se, por esse procedimento, a ligação existente entre a questão da modicidade tarifária e a questão do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão. De fato, constitui obrigação do poder concedente a garantia desse equilíbrio em termos de receita, sujeita a uma administração honesta e eficiente, de maneira a cobrir as despesas operacionais, incluindo depreciação, obsolescência, arrendamento, pagamento da concessão, de empréstimos, e novos investimentos, somado a um lucro razoável e proporcional ao capital investido e ao risco do empreendimento.

É válido observar que a legislação dos Estados Unidos estabelece um procedimento simplificado para a determinação da modicidade tarifária, que consiste no cálculo da razão tarifa/custo variável. Se essa razão for igual ou menor do que 180%, fica automaticamente determinado que o operador não possui domínio de mercado e que a tarifa é razoável. Por outro lado, se a tarifa for superior a esse percentual, não fica automaticamente estabelecido se há domínio de mercado ou se a tarifa é abusiva. Nos casos, porém, considerados mais expressivos, indica-se a utilização da metodologia de custos individualizados (*stand alone cost*).

Uma vez determinada a dependência em relação ao transporte ferroviário, obriga-se o poder concedente a estabelecer tarifas com base nos custos operacionais envolvidos. Trata-se aqui, portanto de reunir os elementos conceituais que fundamentem a definição e o cálculo desses custos relevantes. Observe-se, no entanto, que a existência de uma parcela significativa de custos comuns, em ferrovias, tem como consequência prática a impossibilidade de se tarifar baseado em custos, tão-somente, e garantir simultaneamente o equilíbrio financeiro da concessão. Isso porque esses custos não são atribuíveis inequivocamente a serviços específicos, tornando-se arbitrária qualquer tentativa de cobri-los. Assim, faz-se necessário dimensionar alguma forma de verificação da modicidade dos preços diferenciados, mesmo os estabelecidos inicialmente nos editais de licitação das concessões. Nesse sentido, a prática regulatória em relação a casos de usuários cativos vem colocado habitualmente três restrições ou testes à prática de preços diferenciados pela demanda, ou preços de Ramsey, ou seja, o teste do custo individualizado (*stand alone cost*), o teste da eficiência produtiva e a restrição de receita global adequada.

O primeiro teste garante que o usuário cativo não seja cobrado pelo serviço mais do que o custo incorrido por um fornecedor alternativo especializado naquele serviço. Cabe ressaltar que este é um teste teórico e altamente específico, ou seja, varia significativamente em função do caso considerado.

No entanto, a idéia de se desenvolver o cálculo do menor custo teórico de se prestar um serviço alternativo a um usuário (ou grupo de usuários cativos) é atraente, pois possibilita estabelecer um teto inequívoco para o preço dos serviços.

No caso brasileiro, no entanto, há algumas complexidades adicionais. Inicialmente, os concessionários arrendam ativos operacionais e não constroem, do zero, as ferrovias. Nesse sentido, o valor pago pelo arrendamento e pela concessão não está ligado ao valor dos ativos operacionais. Esse valor é determinado, do lado da receita, exatamente pelo que se pode cobrar dos usuários atuais e potenciais. Dessa maneira, o componente de custo afundado (*sunk*), que é o valor pago pela concessão e o arrendamento, depende da estrutura regulatória e de sua implementação, sobre as quais ainda pouco se sabe.

Esse problema pode ser contornado caso se admita que as barreiras à entrada e à saída de novos fornecedores de serviços sejam eliminadas na análise do custo individualizado. Essa remoção de barreiras extingue qualquer vantagem desfrutada pela ferrovia existente, o que lhe confere poder de monopólio. Poderíamos, dessa maneira, estimar o custo individualizado através da simulação da operação do transporte ferroviário pelo próprio usuário, nas linhas do concessionário, sendo que o usuário também pagaria uma tarifa pelo uso das linhas, ou *trackage rights*. Essa tarifa poderia ser determinada com base no custo direto do desgaste da via, causado pelo tráfego do usuário.

Segundo, o teste da eficiência produtiva permite a investigação de eventuais aberrações na gerência da concessão, expurgando-as dos custos do concessionário. Assim, uma eventual defesa do concessionário de sua política tarifária deve ter como base uma administração inequivocamente eficiente.

Terceiro, o teste da receita global adequada funciona nos dois sentidos. No primeiro, o poder concedente deve assistir ao concessionário no sentido deste obter receitas que sejam suficientes, sob uma administração honesta e eficiente, para cobrir todas as despesas operacionais, incluindo depreciação, obsolescência, arrendamentos, pagamento devido pela concessão, bem como um lucro razoável sobre o capital alocado no empreendimento. No segundo sentido, o poder concedente deve verificar se um eventual uso oportunístico do poder de monopólio está permitindo ao concessionário auferir receitas excessivas.

Há algumas diretrizes básicas para determinar da adequação da receita global. Inicialmente, a rentabilidade obtida pelo concessionário deve ser

semelhante àquela desfrutada por empreendimentos com riscos semelhantes em outros setores da economia. Vale notar que essa comparação não deve ser feita entre outras empresas do próprio setor ferroviário, uma vez que estão sujeitas a um subconjunto igual de fatores externos. Outrosim, o retorno obtido não deve ser encarado como um número rígido a ser atingido todos os anos e jamais ultrapassado, mas visto como uma meta de longo prazo. De outro lado, esse teste não deve funcionar como um desincentivo ao concessionário para aperfeiçoar sua operação e reduzir seus custos.

Destaca-se, ainda nesse tópico, a importância do correto registro de fluxos financeiros e estoques de ativos e passivos, e o uso desses registros para informar a questão tarifária. Os registros contábeis são, por excelência, o dispositivo de monitoramento da preconizada modicidade de tarifas. No entanto, há uma série de dificuldades relacionadas à prática contábil no caso das concessões ferroviárias brasileiras.

Uma dificuldade que certamente concerne diretamente à questão tarifária, é a dos custos incrementais *versus* custos médios. Custos incrementais são essencialmente relacionados a custos de oportunidade e se utilizam de preços correntes de reposição de ativos e insumos. Por outro lado, as avaliações de custos médios baseiam-se em registros históricos que podem sobre ou subestimar preços. Essas discrepâncias colocam desafios para o regulador, no sentido de estabelecer corretamente os preços dos serviços e de garantir a remuneração e a reposição dos ativos.

Outro problema que se coloca para a regulação dos serviços de infra-estrutura advém das complexidades contábeis geradas pelo modelo de concessão de ativos já existentes, sem ou com arrendamento explícito em contrato separado como no caso ferroviário. Nesse caso, as apropriações de despesas, principalmente as relacionadas ao estoque de ativos desses concessionários, não se prestariam à aplicação dos modelos existentes de apropriação contábil, como também os sistemas de custos conhecidos na literatura e utilizados na prática.

Cabe ainda ressaltar que a utilização de despesas efetivamente incorridas na apuração de custos, para fins de tarifação, pode distorcer os resultados em função de disparidades entre os valores contabilizados e os custos de reposição dos ativos. Esse problema pode ser particularmente relevante no caso da depreciação do material rodante e de equipamentos (utilizando-se valores históricos), bem como no caso de postergação da manutenção corrente (o que é usual).

4.1.2. O limite tarifário inferior

A restrição estabelecida no contrato de concessão, no âmbito da desestatização da RFFSA, em relação ao limite inferior da tarifa ferroviária é que esta deve se situar acima dos custos variáveis de longo prazo. Na verdade, há situações em que o poder concedente deve intervir contra a prática de tarifas predatórias, ou seja, abaixo do custo incremental de cada serviço. Esses custos, no entanto, variam muito conforme as condições específicas de cada fluxo de carga, podendo ser extremamente reduzidos (por exemplo, cargas de retorno). Outrossim, a grande mobilidade dos fatores de produção dos concorrentes da ferrovia torna quase que inócua a prática de preços predatórios, a médio prazo, para uma eventual conquista e usufruição de poder de mercado. No entanto, pode haver uns poucos casos em que essa prática tenha possibilidade de êxito, justificando a proibição da prática de preços abaixo do custo incremental de cada serviço que, por sua vez, tipicamente diferem dos custos variáveis a longo prazo.

Cabe ressaltar a possibilidade de que o objetivo específico dessa restrição, no caso da RFFSA, tenha sido o de limitar a capacidade dos usuários-concessionários de estabelecerem tarifas para si muito baixas, ao mesmo tempo em que mantivessem ou aumentassem as tarifas de outros usuários não representados entre os acionistas da concessão. Por outro lado, o objetivo genérico ao se estabelecer um piso tarifário é o de evitar que a ferrovia produza serviços que não lhe tragam um benefício financeiro mínimo. Nesse sentido pode-se afirmar que a ferrovia sempre irá se beneficiar ao servir qualquer tipo de tráfego capaz de remunerá-la acima dos custos evitáveis de curto prazo. Ao deixar de prestar esses serviços, a ferrovia estaria perdendo recursos que poderiam cobrir, de alguma forma, seus custos fixos e comuns.

Observe-se que esse nível tarifário de curto prazo pode estar muitas vezes abaixo mesmo do custo marginal de longo prazo. Ao tomar uma decisão de investimento numa instalação de uso comum, por exemplo, a ferrovia deve levar em consideração o custo associado e avaliar se a remuneração obtida, no nível tarifário praticado, produz o retorno adequado ao capital a ser empregado. No entanto, uma vez tomada a decisão de investimento, seu custo passa a ser comum e/ou fixo, não devendo, portanto, ser considerado nas decisões dos níveis tarifários. Essa recomendação se torna particularmente importante quando a demanda por serviços é influenciada por ciclos ou sazonalidades. Isso ocorre principalmente no caso do Brasil, onde os ativos foram arrendados por valores que se encontram muito aquém de representar seus custos de reposição. Mesmo quando a viabili-

dade financeira de alguns serviços venha a existir no médio prazo, poderão ocorrer anos ou estações de baixa demanda, cabendo então ajustes de tarifa eventualmente abaixo dos custos marginais de longo prazo. Assim, os custos marginais de longo prazo não devem ser usados de forma rígida como piso tarifário, salvo nas situações de práticas oportunistas de tarifação por parte de usuários-concessionários.

A limitação de piso tarifário também é incompatível com o estabelecimento de metas de produção, conforme feito nos contratos em vigor. De fato, como se pode restringir, de um lado, o poder de atração de novos fluxos de carga pela via do preço baixo se, de outro, exige-se o cumprimento de metas (ambiciosas) de produção?

4.1.3. As tarifas e o equilíbrio econômico-financeiro do concessionário

Pelo menos duas linhas de análise interessantes surgem sobre essa questão. A primeira seria o desequilíbrio econômico-financeiro estrutural da concessão, identificado de início pelo poder concedente, e a possibilidade de adequar esse serviço ao modelo institucional de concessão estabelecido pela Lei 8.987. A segunda adviria de um eventual desequilíbrio conjuntural e dos procedimentos cabíveis ao regulador no atendimento às cláusulas de reajuste e revisão tarifária, observando o preconizado equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Nessa segunda questão, observe-se que nem o reajuste devido pela inflação é necessariamente automático, conforme reza em alguns contratos de concessão (por exemplo, da Light), devendo o regulador sempre estar atento ao equilíbrio do contrato. Nesses casos é preciso submeter o concessionário ao teste da eficiência produtiva no qual se investigam eventuais aberrações na gerência da concessão, expurgando-as dos custos do concessionário. Assim, as solicitações de reajustes e revisões tarifárias do concessionário devem comprovar a execução de uma administração inequivocamente eficiente. A determinação do equilíbrio econômico-financeiro deve ainda sujeitar-se ao teste da receita global adequada, como descrito anteriormente.

Nesse sentido, o caso recente em que o Supremo Tribunal Federal (STF) deu ganho de causa à Transbrasil, concessionária da União para exploração do transporte aéreo, é exemplar em dois sentidos [ver *Gazeta Mercantil* (1997, p. A-11)]. Primeiro, demonstra que a União é de fato responsável pelo referido equilíbrio e que uma defasagem injustificada ensejaria in-

denização reparatória. Segundo, evidencia a complexidade de comprovar se a empresa é administrada eficientemente, como também a própria responsabilidade do poder concedente no desempenho empresarial dos concessionários.

O processo de desregulamentação do subsetor aeroviário, em vários países do mundo, comprovou as grandes ineficiências existentes, que podem ser expurgadas pela concorrência entre as empresas. Por outro lado, no caso brasileiro, a União é o poder concedente e regulador do subsetor, através do Ministério da Aeronáutica/Departamento de Aviação Civil, que exerce controle estrito da oferta e da entrada de novas empresas e mantém o mercado artificialmente segmentado, responsabilizando-se, assim, a União por parte da ineficiência do subsetor e das empresas que nele atuam [ver Castro e Lamy (1992b)].

É curioso notar que, nesse julgamento, a Transbrasil apresentou laudo pericial do Ministério da Aeronáutica e relatório da Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados, mostrando que a União teria provocado prejuízos à empresa ao estabelecer tarifas “irreais”.

Outro caso de interesse ocorre quando o desequilíbrio econômico-financeiro é estrutural e previamente identificado pelo poder concedente, pelo menos no horizonte em consideração. Esse poderia ser o caso da malha ferroviária da RFFSA, no Nordeste, se não se fizessem investimentos adicionais antes do leilão de concessão, ou de eventuais expansões do sistema ferroviário nacional, ou ainda tipicamente de sistemas de transporte de passageiros ferroviários ou metroviários, atualmente em fase de modelagem para concessão, seguindo o exemplo de concessão com subsídios posto em prática na Argentina (sistema ferroviário suburbano de passageiros e metroviário de Buenos Aires).

Há, nas leis que regulamentam o artigo 175 da Constituição Federal, poucas disposições em relação a tais situações. A primeira pode ser observada no capítulo de política tarifária, onde o legislador prevê “a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias, ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas” (Lei 8.987, artigo 11). Essa possibilidade está sujeita ao disposto no artigo 17, que considera “desclassificada a proposta que, para sua viabilização, necessite de vantagens ou subsídios que não estejam previamente autorizados em lei e à disposição de todos os concorrentes”.

O atrelamento de receitas complementares de forma significativa pode gerar a combinação de interesses muito díspares na equação da remuneração global do concessionário. Em particular, uma parte significativa dessa remuneração poderia ter origem num negócio totalmente separado do serviço objeto da concessão, podendo criar uma série de desincentivos para a boa atuação do concessionário, principalmente a médio e longo prazos, em relação ao objetivo precípua da concessão.

Por outro lado, a utilização de receitas alternativas exige ainda que estas estejam plenamente explicitadas no edital de licitação, atendendo ao artigo 11 da Lei 8.987/95, e obrigatoriamente consideradas para a aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Assim, o poder concedente, através do edital, deve especificar quais receitas alternativas poderão ser obtidas, em que montante, e referidas a que projetos específicos. Dessa forma, estariam garantidos os princípios de igualdade de oportunidade a todos os licitantes, em termos de remuneração e atratividade do empreendimento.

Formas alternativas de remuneração pela via da complementação tarifária, além de ter sua legalidade ainda não estabelecida, dependem de um controle estrito do poder concedente das práticas industriais e comerciais do concessionário, aproximando-se, de fato, de um contrato de gestão fundamentado numa estrutura institucional inapropriada.

4.1.4. A conectividade do sistema ferroviário

Processos de reforma do setor transportes vêm ocorrendo em mais de 30 países, nos mais diversos estágios de andamento e profundidade de reestruturação. Uma característica comum a quase todos esses processos é a intensificação da participação da iniciativa privada, ou de privatização, visando, entre outros, ao aumento da conectividade dos diversos elos que compõem as cadeias de transporte, nas suas várias dimensões.

É óbvio que, para atingir esse objetivo, a modelagem do processo de privatização e do ambiente institucional em que essas novas empresas irão atuar deve contemplar os elementos adequados de estímulo e regulação da conduta desses agentes. Nesse sentido, alguns aspectos notáveis incluem a habilitação dos candidatos, impondo-se restrições à participação de grupos que possam ter conflitos de interesse entre seus objetivos comerciais originais e os da atividade-fim sendo transferida (por exemplo, grandes

usuários de transporte em relação às infra-estruturas troncais de acesso a fontes de suprimento, mercados ou instalações de transferência).

A essência do problema da conectividade ferroviária é o delineamento de uma política regulamentadora que faculte aos concorrentes acesso aos segmentos críticos do sistema, de maneira a impedir a ocorrência de obstrução vertical (*vertical foreclosure*) na parcela relevante da malha ferroviária. A obstrução vertical também pode ser propiciada por meio de fusões do tipo *end-to-end*, ou seja, de ferrovias que se ligam em seus pontos terminais, ou ainda pela própria concepção do modelo de desestatização, em que pese a sua segmentação geográfica.

Soluções alternativas para o problema do acesso estão sendo buscadas em diversas indústrias. Os exemplos típicos são: interconexões obrigatórias entre concorrentes e restrições no ramo de negócios no setor de telecomunicações; separação ou *unbundling* dos componentes de transporte e conteúdo de energia no preço final dos mercados de gás natural; e igual acesso aos canais de *marketing* e vendas (por exemplo, sistemas de reserva por computador) no setor aeroviário.

No caso dos transportes, algumas características são fundamentais para a determinação de modelos institucionais e de políticas que visem aumentar o grau de conectividade do sistema. A primeira advém do fato de as instalações fixas de transporte apresentarem características que propiciam um tipo de utilização não exclusiva.

Assim, a primeira questão em relação ao modelo institucional de privatização concerne à separação das funções e/ou atividades que compõem o processo produtivo e apresentam diferentes graus de subtraibilidade. Em algumas indústrias, essa separação é natural e óbvia bastante para servir de paradigma: a geração, a transmissão e a distribuição de energia elétrica talvez seja o caso mais frisado. Em outras, como as ferrovias, tem-se, num extremo, o modelo adotado com êxito na Inglaterra que separou as vias e sua gestão, da operação de transporte propriamente, gerando ampla polêmica no conservador mundo dos ferroviários. No outro extremo, há o modelo brasileiro que aprofundou, através de um seccionamento geográfico, o arranjo monolítico de conjugação, numa só empresa, de todas as funções e atividades envolvidas na produção dos serviços ferroviários. Nesse modelo, as únicas separações de função foram no sentido da obrigatoriedade de passagem de um dado número de trens de passageiros (de outras eventuais concessionárias), assim como de execução de tráfego mútuo ou de concessão

de direito de passagem (*trackage rights*) entre concessionárias, apesar das conhecidas limitações práticas desses arranjos.

Há outras dimensões onde se pode aumentar a conectividade do sistema de serviços de infra-estrutura. Grande parte dos serviços de infra-estrutura são ofertados em malhas interconectadas que precisam obedecer certas regras de funcionamento explícitas e formais. O planejamento e o estabelecimento dessas regras normalmente exigem um órgão de coordenação supervisor das forças de mercado. No caso ferroviário, por exemplo, essa coordenação é identificável na definição dos padrões das linhas (por exemplo, bitola), equipamento (por exemplo, engate de vagões), operação (por exemplo, escala) e administração (por exemplo, protocolos de comunicação de dados), que aumentam a conectividade do sistema, através da facilitação do intercâmbio entre os mais diversos agentes atuantes.

O transporte intra e intermodal é particularmente sensível ao grau de conectividade do sistema de transporte. A atuação governamental, por sua vez, pode-se dar na definição de regras e prioridades empregadas em benefício comum. Por exemplo, a remoção dos óbices atualmente existentes ao arrendamento mercantil de material de transporte pode levar ao desenvolvimento de uma indústria de *leasing* de vagões, *trailers* e contêineres, fundamental para o crescimento do transporte intra e intermodal. Da mesma forma, criar condições para o fluxo e o intercâmbio de dados entre embarcadores, transportadoras e destinatários não se constitui apenas numa poderosa alavanca para essa almejada conectividade, mas também para a integração geográfica dos mercados de produtos, à medida que propiciam o estabelecimento de preços de referência espacialmente diferenciados.

Há ainda uma série de questões fundamentais relacionadas à defesa da concorrência ou à prevenção do abuso do poder econômico, e ao próprio desenvolvimento econômico global e setorial, que serão levantadas no momento das prováveis fusões totais ou parciais de empresas participantes da malha de oferta de serviços de transporte. (Ou qualquer outra infra-estrutura com características de malha na oferta de serviços.)

A complexidade desses sistemas raramente apresenta casos polarizados, em que as características de competitividade ou de complementaridade se apresentam de forma não ambígua. No primeiro caso, por exemplo, seria a fusão de duas empresas ferroviárias independentes que servem de acesso a um dado porto, para os mesmos usuários. No segundo caso, seriam duas

empresas com malhas totalmente complementares – uma sendo a extensão física da outra – sem qualquer outro tipo de relação concorrencial. Os casos reais certamente se apresentarão mais complexos, com fusões propostas combinando diferentes de tipos de relações, em diferentes domínios. O caso mais simples talvez seja o rodoviário, para propostas de fusão de empresas concessionárias desse mesmo subsistema. Dado o nível de controle de tarifas e qualidade de serviço exercido sobre esse subsistema, dificilmente alguma prática indesejável, do ponto de vista da eficiência econômica, escaparia ao controle dos poderes concedentes (podem ser mais de um, em certos casos). Por outro lado, uma fusão poderia se justificar economicamente pela racionalização de custos fixos ou comuns de produção desses serviços.

Outros dois aspectos também simplificam a questão, no caso rodoviário. O primeiro é que as malhas das concessionárias são mais simples, geralmente trechos singelos entre origens e destinos bem definidos. Assim, dificilmente ocorreriam casos em que a estrutura física possibilitaria situações de interesses diversos. O segundo aspecto é relativo à comercialização de serviços “passiva”, ou seja, não há envolvimento direto entre ofertador e usuário, devido ao grande número de usuários e à posição geralmente monopolista em relação ao serviço ofertado. Uma comercialização ativa se configuraria, por exemplo, no caso de uma grande transportadora que tivesse uma alternativa de roteamento de seus caminhões entre um par de origem-destino, de forma a evitar a rodovia do concessionário. Este, por sua vez, poderia oferecer condições especiais de tarifa a esse usuário, visando atraí-lo de volta a sua rodovia.

Nos casos dos transportes ferroviário, aéreo e dutoviário, as situações que se prenunciam são mais complexas, englobando elementos de concorrência e complementaridade entre as empresas que planejam se fundir, e entre a resultante da fusão e as demais empresas do mercado (concorrentes ou complementares).

No caso brasileiro, a conectividade dos subsistemas ferroviários é estratégica para o desenvolvimento do transporte intermodal e para a integração do sistema nacional de transporte. Destaque-se que o contrato de concessão ferroviário tem caráter de exclusividade da exploração e do desenvolvimento do transporte ferroviário de carga pelo concessionário na sua faixa de domínio. Por outro lado, este se obriga a garantir tráfego mútuo ou, no caso de sua impossibilidade, permitir o direito de passagem a outros operadores ferroviários, mediante contrato, sujeitando-se ainda às exigências do poder

concedente referentes ao controle do abuso econômico e à segurança de tráfego.¹⁰

Existem duas motivações para que possa existir algum tipo de intercâmbio entre os subsistemas ferroviários. A primeira é possibilitar a competição entre as próprias empresas ferroviárias. Assim, essas empresas poderiam disputar clientes dentro e fora dos seus limites geográficos, caso tivessem algum controle das condições operacionais em que se daria a operação fora do limite de suas linhas. A outra motivação é de promover a oferta de serviços ferroviários nos casos em que os pontos de origem e destino se situem dentro dos limites de mais de uma empresa. Existem fortes indícios de que há um amplo mercado potencial para serviços de transporte ferroviário, no Brasil, nessas condições. O envolvimento de mais de uma empresa ferroviária para o desenvolvimento desses mercados é condição *sine qua non*.

Nesse sentido, o tema de acesso mútuo entre ferrovias, no Brasil, envolve tanto a questão do estímulo à integração intramodal como a promoção da competição intramodal. Assim, caberia ao regulador do transporte ferroviário ir além de simplesmente estatuir obrigação de os concessionários praticarem o tráfego mútuo, e desenvolver mecanismos visando encorajá-los a negociar acordos de interpenetração e de tráfego recíproco. Dessa forma, o poder concedente pode servir como uma instância de regulação pró-ativa desses acordos, sob certas condições mínimas. Uma delas é a

10 Outra situação de grande importância para o tema do tráfego mútuo é, sem dúvida, os novos projetos ferroviários. Estes são tipicamente projetos que estão necessariamente interligados ao sistema existente, sendo, portanto, totalmente dependentes de condições adequadas de transporte intramodal.

A Ferroeste, por exemplo, estende a malha ferroviária do Estado do Paraná, a partir da região de Guarapuava até a região de Cascavel, um futuro ramal ferroviário partindo da região de Cascavel até a região de Dourados, no Estado do Mato Grosso do Sul, e uma ligação também com Foz de Iguaçu. O projeto Ferroeste exigirá amplas e contínuas negociações, entre o seu subconcessionário e o concessionário da FSA, com o equacionamento da capacitação de infra-estrutura e de condições operacionais.

Já o projeto da Ferronorte engloba o estabelecimento de um sistema de transporte ferroviário de carga abrangendo a construção, operação, exploração e conservação de estrada de ferro entre Cuiabá (MT) e a) Uberaba/Uberlândia (MG), b) Santa Fé do Sul (SP), à margem direita do rio Paraná, c) Porto Velho (RO) e d) Santarém (PA).

As composições da Ferronorte, com base em acordos de direitos de passagem (*trackage rights*), acessarão os portos de destino através das malhas do futuro concessionário da Fepasa (Santos) e, possivelmente, da MRS (Sepetiba). A negociação desses acordos, ou o seu cumprimento pelos atuais e futuros concessionários dessas ferrovias, também se constitui em fator importante para o empreendimento. Ademais, os trens-tipo e a demanda projetada pela Ferronorte requerem a realização de investimentos de capacitação das linhas da Fepasa.

condição de que as ferrovias poderiam cancelar tais acordos quando puderem demonstrar que são prejudiciais aos seus respectivos desempenhos financeiros. De outro lado, um transportador ferroviário interessado no tráfego mútuo poderia requerer ao poder concedente que estabeleça níveis mínimos de serviço e máximos de tarifa (*trackage rights*), caso fracassem as negociações privadas para o desenvolvimento de um mercado que requeira o envolvimento de mais de uma ferrovia.

Poderá também haver circunstâncias em que as ferrovias guardem entre si um relação predominantemente concorrencial que, como tal, deveria ser preservada. Por exemplo, através de arranjos alternativos, essas duas operadoras poderiam servir as mesmas cargas (por exemplo, grãos, fertilizantes, ou minério de ferro), de/para mesmas origens, para/de portos distintos. Nesses casos, a integração entre concorrentes, ou horizontal, deveria ser inibida.

O mais provável é que os controles dos arranjos unimodais e multimodais que emergirão do processo de privatização guardarão entre si os dois tipos de relação: complementar e concorrencial. Caberá aos poderes concedentes o estabelecimento do grau existente e potencial de cada uma dessas relações, com vistas a determinar as condições de fusão de concessionárias. Obviamente, essa solução prática coloca em risco o desenvolvimento do sistema ferroviário nacional, à medida que a conduta desses agentes pode se pautar por interesses externos ao subsetor, ensejando o uso da ferrovia para a prática de ações restritivas à concorrência nos mercados dos produtos servidos por esta.

É importante ressaltar que uma mudança importante trazida pelo processo de privatização foi a introdução dos grandes usuários na estrutura de controle societário das concessões ferroviárias. As ferrovias FCA, MRS e Nordeste já são controladas por grandes usuários, o que, somado às duas ferrovias da CVRD e ao desfecho da desestatização da Fepasa, tornará o sistema ferroviário brasileiro uma inédita experiência, por sua abrangência, de integração vertical de produtores industriais e minerais na prestação de serviços de transporte ferroviário.

Outra característica notável é a estrutura de consórcios que se formou, ao menos inicialmente, para o controle dessas empresas, tendo em vista a limitação de 20% de participação máxima de cada grupo controlador (exceto para o Nordeste e a Ferrovia Tereza Cristina, em que esse limite foi de 40% e um terço, respectivamente). Essa cláusula permitiu que vários usuários e outros interessados partilhassem o controle de cada concessão. Os efeitos dessa multiplicidade de controle certamente terão um grande alcance no desempenho do sistema ferroviário brasileiro. De

início, os conflitos de interesse entre usuários e usuários-operadores são, em grande parte, trazidos do terreno administrativo do poder concedente, para o campo interno das assembleias de acionistas e conselhos de administração dessas concessionárias. Essa mudança de *locus* do conflito deve reduzir significativamente o ônus regulatório que recairia sobre o poder concedente, pelo menos num primeiro momento, *vis-à-vis* uma situação de controle das concessões por operadores ferroviários não-integrados em cadeias produtivas.

Outro aspecto importante a ressaltar é que o mosaico de participações cruzadas, tanto nas concessões ferroviárias como nas empresas industriais e mineradoras, controladoras das primeiras, pode possibilitar uma espécie de fusão *light* entre empresas. Se as condições de conflitos comerciais originadas nos mercados extratransporte, entre essas empresas, não forem muito grandes, essa imbricação acionária pode permitir uma certa convergência de interesses no sentido de desenvolver o tráfego mútuo ou formas mais eficientes de movimentos intramodais.

De qualquer forma, deverá o poder concedente procurar entender as possíveis implicações estratégicas dessas composições acionárias, uma vez que irá julgar possíveis mudanças nessas estruturas, ouvidas a Cofer e também o Cade. Essas análises devem contemplar inclusive as estruturas de controle acionário dos portos e terminais, a que as ferrovias estão, via de regra, umbilicalmente ligadas, no sentido de avaliar possíveis ganhos ou perdas de concorrência do sistema de transporte, ou de criação de condições para o exercício do abuso de poder econômico.

Nesse contexto, há que se ressaltar a importância do modelo de desestatização da Fepasa, em relação à inserção de incentivos e condições propícias ao desenvolvimento dos fluxos de transporte intramodais ferroviários. Nesse sentido, a simples replicação de modelos anteriores, ou ainda, a formulação de modelos que visem preponderantemente maximizar o ganho fiscal a curto prazo, podem ensejar uma resultante perversa para o desenvolvimento desejado.

Cabe destacar que as atuais limitações contratuais de concessão não são definitivas, pois é prerrogativa do poder concedente alterar unilateralmente o contrato, desde que preservado seu equilíbrio econômico-financeiro. Nesse sentido, vale frisar que essa competência deve ser exercida de maneira a enfatizar a boa execução do objeto da concessão e seu aperfeiçoamento. No entanto, dificilmente uma linha de conduta de intervenção seria seguida pelo poder concedente, dado o caráter

negocial e gradativo que caracteriza o desenvolvimento da administração pública brasileira.

A experiência americana mostra que a agência regulatória, mesmo limitada em seu poder de interferir nas decisões operacionais e comerciais das ferrovias daquele país (mais limitada, sem dúvida, do que no caso brasileiro), pode e deve interferir no sentido de incorporar cláusulas de abertura ao tráfego de outros operadores, aproveitando-se das diversas situações que dependem de aprovação administrativa.

No caso brasileiro, isso pode se dar nas negociações para erradicação de ramais, venda de posições acionárias, relaxamento de metas de produção, segurança, investimentos etc. De fato, a questão de acesso competitivo é tão relevante para os usuários como a questão da erradicação ou de controle acionário o é para as ferrovias.

Outra questão fundamental para o poder concedente é o controle das relações de tráfego mútuo entre pequenas (ou novas) e grandes ferrovias. Dado que a maior parte dos embarques e desembarques efetuados por pequenas ferrovias conectadas às maiores redundam em tráfego mútuo, é axiomática a relevância dos aspectos operacionais e tarifários associados a este. De fato, uma extensa gama de dependências mútuas se estabelecem entre as empresas transportadoras nesse gênero de tráfego, desde a fixação e administração da tarifa, à fixação da responsabilidade conjunta referente a eventuais danos das mercadorias transportadas. Em circunstâncias já estáveis, a tendência é que as pequenas ferrovias participem em tarifas conjuntas com as maiores, e mesmo que constituam essas últimas suas agentes para os eventuais ajustes de preços que venham a ser requeridos em mercados mais competitivos. Nesse caso, contratos privados entre as empresas ferroviárias devem especificar as bases sobre as quais as receitas auferidas devam ser repartidas, constituindo, esses acordos, num dos determinantes-chave para a viabilidade de qualquer nova ferrovia.

4.2. O caso portuário

4.2.1. O modelo institucional

Antecedendo a aprovação da Lei 8.630, em fevereiro de 1993, estudos já apontavam que “as possibilidades abertas, pelo novo projeto, aos terminais privativos no sentido de movimentarem cargas de terceiros, a autonomia na fixação de tarifas de serviços, a possibilidade de o setor privado arrendar

instalações portuárias completas dentro dos portos organizados e o fim do monopólio sindical no fornecimento de mão-de-obra abrem numerosas alternativas de oferta de serviços portuários concorrentes em base de melhor produtividade e melhores preços” [ver Castro e Lamy (1992a, p. 37)]. No entanto, também se observavam à mesma época as indefinições ou contradições do modelo institucional, embutidas no texto que se tornaria a base da lei que orientaria a reforma do setor.

Diversos trabalhos recentes retornam e elaboram sobre esses conflitos do modelo institucional adotado [ver Lontra e Portella (1997)]. De fato, conforme assinala estudo do Geipot, a Lei 8.630 “... foi escrita de acordo com essa perspectiva tradicional [de atuação dominante do governo federal], reforçando a responsabilidade constitucional da União no setor portuário e preocupando-se essencialmente em eliminar os focos de encarecimento dos custos de transporte. Essa lei não tratou de atribuir uma visão empresarial à administração portuária, nem prepará-la para as grandes mudanças em curso no panorama do comércio internacional e na integração continental sul-americana. Pelo contrário, introduziu, ao instituir o CAP, uma percepção de atuação de síndico de condomínio, confirmando-a pela listagem de suas atribuições” [ver Geipot (1998, p. 54)].

Como ressalta o citado relatório, o novo modelo portuário brasileiro é ainda muito jovem. Há, sem dúvida, um conjunto importante de questões acerca desse modelo que necessitam ser definidas ou esclarecidas, de maneira a possibilitar um ambiente propício ao esperado desenvolvimento do setor. Dentre essas questões incluem-se:

- a área de atuação do governo federal nas áreas de planejamento, regulação e financiamento;
- a estratégia e os critérios para a descentralização portuária para estados e municípios, e o papel destes no setor;
- o novo modelo institucional das administrações portuárias;
- a reestruturação das atuais companhias docas;
- a configuração institucional e econômica da jurisdição dos CAP e dos portos públicos e terminais, particularmente no tocante a delimitação da área do porto público; e
- a configuração institucional do CAP e do OGMO, suas estruturas de representatividade, e a viabilidade de exercício de suas competências [ver Castro (1998a)].

Pode-se indagar, por exemplo, se o modelo de reestruturação das companhias docas em autoridade portuária, permanecendo essas companhias sob controle acionário público, seria o mais recomendável, tendo em vista a atuação comercial esperada dessas empresas, bem como a política de competição interportos desejada pelo governo federal. No mesmo sentido, pode-se perguntar se essa política de competição interportos é compatível com o controle predominantemente federal dessas empresas, assim como com os aportes federais de recursos para investimento.

Por outro lado, a autoridade dos CAPs sobre os portos organizados e sua constituição a partir de representantes de interesses claramente conflitantes, sem qualquer conjunto de regras para suas deliberações, bem como nenhuma responsabilidade desses representantes sobre suas escolhas, coloca sob sério risco regulatório as administrações portuárias, mesmo sendo empresas públicas. No mesmo sentido, limita severamente, o interesse privado numa eventual privatização dessas concessões.

4.2.2. Regulação da concorrência

Em artigo recente, Oliveira e Mattos destacam que a concorrência entre portos no Brasil é imperfeita, dadas as grandes distâncias envolvidas, o que tende a aumentar os preços cobrados acima dos níveis competitivos. Mais ainda, alinham diversos fatores que influenciam a falta de concorrência nos serviços portuários [ver Oliveira e Mattos (1997)].

Em relação à questão da concorrência entre portos, “a idéia permeia o sistema pós-1990 com a extinção da Portobrás e promove a concorrência entre os portos, apesar da responsabilidade única do Ministério dos Transportes, da continuidade da administração pelas companhias docas e de uma natural concentração de cargas em Santos...” [Oliveira e Mattos (1997, p. 3)]. Em que pesem essas restrições institucionais à concorrência entre portos, existem ainda as barreiras de custo de transporte terrestre, de existência de instalações apropriadas a cada tipo de carga, de freqüência de navios de/para os diversos mercados/fontes de suprimento, estrutura de mercado das cadeias de transporte e movimentação, principalmente das ferrovias e dos terminais de cargas a granel.

Passando à questão da concorrência intraporto, a primeira restrição seria da própria posição ambígua da administração portuária, enquanto primeira operadora qualificada pela lei e qualificadora de novos operado-

res.¹¹ Ademais, existem limites definitivos de escala e tamanho mínimo de terminais e instalações, o que restringe a expansão sustentada do número de concorrentes numa mesma área de atuação, em que pese ainda os tipos e volumes de carga envolvidos.

Destaque-se também, nesse tópico, a atual assimetria de custos entre os terminais dentro e fora da área do porto, determinada fundamentalmente pelo fato da não-obrigatoriedade de utilizarem mão-de-obra avulsa sindicalizada. Não obstante ser esta uma excelente forma de induzir reduções de custo nas operações dos portos públicos, representa, sem dúvida, uma discriminação. Some-se ainda o fato de que não existem critérios regulatórios definidos para o estabelecimento dessas áreas dos portos, tornando frágil essa estratégia e pouco transparentes as ações de governo nessa matéria.

Outro ponto que merece destaque concerne às políticas tarifárias para os serviços de utilização de instalações de uso comum. Tipicamente, essas instalações estarão sob a tutela direta ou indireta (via contratos de arrendamento) da administração portuária, seja pública ou privada, e, portanto, ensejando a apropriação de rendas monopolísticas, ou ainda desincentivos à atuação eficiente dos agentes do setor. O exercício da competência do CAP no sentido de homologar as tarifas portuárias deve, portanto, ser amparado por critérios e sistemas de informação adequados, de forma a reprimir, nessa primeira instância, práticas abusivas ou, pró-ativamente, orientar a correta formação de preços por parte das administrações portuárias.

No caso portuário, o controle centralizado das instalações de uso comum, ou mesmo de grandes terminais concentradores, faz com que esses serviços adquiram um caráter exclusivo. Isso, por um lado, faculta seu uso comercial, mas, por outro, no tocante às condições de produção, limita a oferta a um único agente. O elemento limitante nesses casos seria a magnitude dos custos afundados (quebra-mar, canal de acesso, píer etc.) exigidos para a entrada de novas empresas no setor, ante o tamanho do mercado.

Com efeito, o regime tarifário dessas instalações pode ser definido por um conjunto de regras de fixação das tarifas, pelas formas de aplicação (tarifas: única; por tempo de utilização; por tonelada movimentada; por calado ou porte bruto das embarcações), bem como pelos tipos de serviço sobre os

11 A ambigüidade dessa posição foi enfatizada antes mesmo da promulgação da Lei 8.630 [ver Castro e Lamy (1992a, p. 42-43)].

quais as tarifas incidem (por exemplo, atividades ou serviços grupados ou desagregados).

No tocante às regras de fixação, os principais regimes conhecidos e discutidos na literatura incluem: taxa de retorno; tarifa máxima ou teto (*price-caps*); tarifa definida pelo custo, destacando-se o marginal; e desempenho comparativo (*benchmarking*). A aplicação de cada uma dessas regras apresenta vantagens e desvantagens diferenciadas, tendo em vista o modelo institucional a ser adotado para as administrações portuárias e a atual configuração dos CAPs.

Por outro lado, olhando pelo lado da desejada atuação comercial das administrações portuárias, tem-se que a formulação de preços por estas deverá passar a ser um instrumento gerencial. Para esse efeito, são dois os aspectos básicos a serem considerados. Em primeiro lugar, a estratégia de formulação de preços deve se basear na compreensão objetiva da rentabilidade da empresa, considerando simultaneamente: a) qual é a estrutura de custos, e como esses custos se comportam; e b) qual a disposição manifesta do cliente em pagar, e de que forma seu comportamento pode ser influenciado.

Outra matéria de interesse sob o tema da regulação engloba a relação umbilical de propriedade e conflito de interesse nos elos da cadeia logística que envolve os portos, tanto do lado terrestre, como na navegação. Os casos recentes de fusão de grandes ferrovias americanas exemplificam bem essa situação. No caso da Conrail e da CSX, sua intenção de fusão, conforme anunciado em fins de 1996, despertou uma profunda preocupação nos políticos dos estados do leste, servidos por essas ferrovias, em particular do governador de Maryland, onde se localiza o porto de Baltimore. Esse porto, por ter sido servido por estas duas ferrovias de forma independente e competitiva, fortaleceu-se e expandiu-se vigorosamente após a desregulamentação do setor, em 1980.

Nesse domínio, é importante ressaltar a reduzidíssima participação detida pelo modo ferroviário nos fluxos do porto de Santos, assim como a exclusividade do controle do acesso a esse porto por um único concessionário ferroviário (MRS).

Do lado da navegação são também fundamentais as relações de mercado. Com efeito, Lima e Velasco apontam que a “concorrência entre as grandes operadoras internacionais de contêineres é um processo com prazo definido que se aproxima rapidamente de seu termo final. As alianças entre as megaempresas são movimentos irreversíveis, pois os preços dos fretes se

reduziriam para níveis predatórios, impossibilitando a obtenção de rentabilidade positiva para os capitais investidos. Além disso, as empresas industriais e comerciais com atuação global estão exigindo, cada vez mais, parcerias de longo prazo e com abrangência mundial de seus transportadores, o que reduzirá a importância das pequenas variações nos preços dos fretes na tomada de decisões” [ver Lima e Velasco (1997)].

Observe-se ainda que a integração vertical de armadores na operação portuária, que vem ocorrendo no caso brasileiro, possibilita, de um lado, essa desejada integração dos elos da cadeia logística, mas, de outro, amplia a possibilidade de práticas de obstrução à concorrência e/ou preços abusivos. De fato, há indícios de que os ganhos de produtividade obtidos até agora no porto de Santos, por exemplo, não vêm sendo repassados aos usuários de forma equânime, consistindo numa área de preocupação para as autoridades responsáveis [ver *Gazeta Mercantil* (1998, p. A-14)].

Os serviços de praticagem são uma outra área onde se apresentam sérias questões de regulação. De fato, em função das especificidades locais desses serviços, configurado ao longo do tempo em que os recursos de navegação eram limitados, desenvolveu-se um caso emblemático de captura entre reguladores e regulados. As restrições à livre oferta de serviços impostas pelos reguladores, ou mesmo a obrigatoriedade dos serviços onde não mais se justificam, têm propiciado diversas sugestões de aperfeiçoamento, em prol da redução de custos e do aumento da segurança da navegação.

4.2.3. Relações do trabalho

O excesso de trabalhadores é a regra nas instituições portuárias do Brasil e do mundo. De um lado, a rigidez das relações trabalhistas e, de outro, os significativos ganhos de produtividade permitidos pelo aperfeiçoamento no manuseio dos equipamentos e pela crescente unitização das cargas, levou a essa situação. É crucial que uma solução socorrista e equilibrada seja encontrada para essa questão, em função da concentração de trabalhadores portuários nos mercados locais de trabalho, o que dificulta ainda mais a absorção do excedente de mão-de-obra por esses mercados limitados.

Não obstante, os ganhos potenciais de produtividade que uma solução racional dessa questão possibilita permitem a adoção de medidas no sentido de obter uma situação socialmente aceitável, desde que o ônus financeiro seja adequadamente distribuído. Nesse sentido, a análise da situação da mão-de-obra portuária, em se completando o ciclo de reestruturação das

companhias docas e da oferta de avulsos, deve tentar encontrar opções políticas para a adaptação do contingente de trabalho às necessidades locais. Assim sendo, a própria existência do OGMO deve ser encarada, a médio prazo, como uma resposta intermediária dessa questão, devendo-se considerar sua futura extinção como um passo necessário à flexibilização da oferta de trabalho nos portos. Além disso, já numa fase pró-ativa, coloca-se a questão da multifuncionalidade do trabalho portuário, como um dos desafios a serem enfrentados. Nesse aspecto, destaca-se a importância dos mecanismos para a institucionalização e implementação das políticas de treinamento, como elementos básicos para a obtenção de avanços relevantes.

4.2.4. Desenvolvimento e financiamento do setor

Independentemente do grau de envolvimento privado no setor portuário, o planejamento geral do desenvolvimento setorial continuará sendo uma responsabilidade básica dos governos federal e estaduais. Estes devem garantir que o país e as regiões disponham de uma oferta eficiente de serviços de transporte, de modo a aumentar a competitividade brasileira nos mercados externos. Nesse contexto, a interface portuária representa um elemento estratégico para a consecução desses objetivos.

Também o desenvolvimento adequado dos transportes permitirá atenuar as pressões regionais por expansões ou novos projetos, o que via de regra leva a investimentos redundantes e a uma capacidade ociosa nos portos. Isso não representa um retorno ao dirigismo central ou a restrições a iniciativas federativas, mas, antes de tudo, a promoção da análise econômica bem fundamentada enquanto elemento essencial de aferição da desejabilidade de projetos e de satisfação de requisitos para a participação do setor público.

A despeito desse eventual esforço de institucionalização da racionalidade econômica, muitas questões ainda permaneceriam indefinidas, principalmente no que diz respeito à desejabilidade de certos projetos de maior envergadura. Nesse sentido, a análise da questão de portos concentradores de cargas, sob uma ótica nacional e regional, poderá trazer importantes elementos para a definição de políticas governamentais. Ainda nessa linha, cabe aprofundar a recente reflexão sobre o financiamento dos investimentos públicos, no setor portuário, a partir das conclusões permitidas pelas análises dos refinamentos esperados em relação ao modelo institucional atual.

4.2.5. Aparato organizacional e administrativo do setor público

A nova missão do setor público difere bastante daquela vigente até o marco estabelecido com a extinção da Portobrás. Não obstante, os recursos disponíveis para o desempenho dessa missão são praticamente os mesmos. A pauta governamental já contempla a criação de uma agência (ou várias) nacional de transportes, cuja lei abrigaria numerosas definições institucionais, além das definições sobre a formação, competências, estrutura, e recursos, para o desempenho da missão governamental.

A intensa trajetória já percorrida pelas agências criadas recentemente em setores de infra-estrutura, com corpos técnicos reconhecidamente mais desenvolvidos em termos de entendimento de seus problemas e de amadurecimento de propostas, mostra que a tarefa no âmbito dos transportes será imensa. Além disso, a complexidade adicionada pelas relações com os estados e municípios, que têm competência sobre áreas de interseção direta com os portos, quando não também a delegação ou concessão destes, introduz elementos ainda não contemplados nos outros setores de infra-estrutura.

Adicione-se ainda a complexidade trazida pelo próprio modelo institucional atual, onde há uma instância intermediária (o CAP) com características híbridas e competências de governo. Nesse sentido, cabe a reflexão sobre as formas possíveis de desenvolvimento das instituições e das competências necessárias no âmbito da administração federal do setor.

4.2.6. Atuação da autoridade aduaneira

Os portos congregam um conjunto complexo de poderes e autoridades que nem sempre agem em harmonia, visando promover a movimentação contínua e eficiente das cargas. Dessas autoridades, uma das que mais influenciam diretamente o desempenho logístico dos fluxos de comércio exterior é a autoridade aduaneira. No Brasil há indícios que os objetivos dessa autoridade favorecem, em primeiro lugar, a maximização da arrecadação de receitas fiscais, *pari passu* com as ações para coibir o contrabando e, em segundo plano, a coleta de dados comerciais. O objetivo de facilitar o comércio vem claramente em terceiro plano. Assim, o serviço alfandegário do Brasil não é voltado para satisfação de seu cliente. De fato, a atual estrutura de incentivos aos agentes têm pouca relação com a rapidez na liberação da carga ou com a redução do custo das exigências alfandegárias aos importadores e exportadores.

É verdade que em muitos países em desenvolvimento os procedimentos alfandegários são ainda centralizados e antiquados, envolvendo muitas medidas complexas que desperdiçam de tempo e não são nada transparentes. O poder de arbítrio dado aos agentes alfandegários resulta do limitado controle do processo pelas autoridades. Essa situação se agrava a estrutura de licenciamento de despachantes aduaneiros, com limitação das licenças concedidas, os quais, de posse destas licenças, são considerados os principais cúmplices nas irregularidades no setor.

No Brasil, entretanto, muitos progressos têm sido observados na implantação dos sistemas de informação para o comércio exterior (Siscomex); e na ampliação das licenças de operação de terminais e de armazéns alfandegados, inclusive no interior (Eadi). Não obstante, uma reforma mais profunda das práticas alfandegárias, em linha com as experiências bem-sucedidas de outros países, pode significar uma redução significativa do custo do comércio exterior.¹² No entanto, propostas mais profundas de reforma alfandegária não têm recebido a atenção merecida no debate público.

Igualmente importante é a adequação da própria capacidade de atuação dessa autoridade, de acordo com o modelo institucional adotado. Nesse sentido, a combinação de critérios e métodos de inspeção antiquados com quadros insuficientes resulta na incapacidade de atender com agilidade os pedidos de expansão da rede de instalações alfandegadas, além das demoras operacionais já destacadas.

4.3. O caso rodoviário

4.3.1. Custos e benefícios do programa de concessão

Passada a fase inicial de satisfação do usuário com a recuperação parcial das estradas onde há pedágio, os protestos contra a cobrança eclodiram em diversos pontos do país. No Paraná, depois de licitados lotes que previam investimentos de mais de R\$ 3 bilhões, o governo do estado decidiu unilateralmente reduzir em 50% o valor do pedágio (e em proporção semelhante os investimentos), pressionado pelos grupos de usuários organizados. Foram também concedidas isenções a caminhões transportando produtos agrícolas primários até 31 de dezembro de 1998. As obras do

12 Sobre a experiência mexicana, ver Bird (1996).

chamado Anel de Integração foram iniciadas em dezembro de 1998 e, após as melhorias superficiais de praxe, o pedágio começou a ser cobrado em praças instaladas a cada 80 Kms, com a tarifa básica de carros de passeio variando de R\$ 2,20 a R\$ 4,10 [ver *Gazeta Mercantil* (1998b)].

Também no Rio Grande do Sul a reação dos usuários, principalmente do Sindicato das Empresas de Transporte de Carga, se antecipou à plena cobrança nas 39 praças previstas. Nesse caso, o Programa Estadual de Concessão Rodoviária transferiu 2.817 km de rodovias a concessionários privados, equivalente a 30% da malha estadual pavimentada, e o Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (DAER), do estado, já estuda formas de redução do pedágio para caminhões [ver *Gazeta Mercantil* (1998a)].

Registraram-se ainda manifestações contra o valor dos pedágios em vários pontos nas rodovias federais. Nesse caso, os usuários ainda reclamam da escalada de reajustes dos valores que vêm superando por ampla margem os índices de preço.

No caso paulista, onde a cobrança vigora a mais tempo, a evolução também supera largamente a inflação. No período 1º de julho de 1994/1º de julho de 1998, o pedágio básico das rodovias estaduais aumentou de R\$ 1,25 para R\$ 4,40, ou seja, um aumento de 252% contra uma inflação de cerca de 70% no período [ver *Gazeta Mercantil* (1998c)].

Pelo menos duas questões podem ser extraídas dessa discussão. A primeira seria a da relação custo/benefício do sistema de pedágio para os usuários. A segunda seria a dos mecanismos de controle social das relações entre os concessionários e as agências reguladoras dos contratos de concessão.

Tabela 3
Taxas de pedágio

Pedágio	Preço inicial	Preço atual	% de aumento	Inflação (%)
Rio—São Paulo	2,86 em 1º ago. 1996	3,50 em 6 ago. 1998	22,38	8,57
Ponte Rio—Niterói	1,20 em 18 ago. 1996	1,40 em 6 ago. 1998	16,67	8,57
Rio—Juiz de Fora	2,38 em 20 ago. 1996	2,90 em 22 fev. 1998	21,85	6,93

Fonte: *O Globo* (9 de janeiro de 1998). Inflação medida pelo INPC.

A questão da relação custo/benefício do sistema de pedágio tem sido, no mínimo, mal colocada. É usual tentar se justificar os níveis de pedágio comparando-se os custos operacionais de veículos, principalmente de caminhões, em pavimentos com diferentes níveis de desgaste. O pior nível de conservação – pavimento desgastado – era comum nas rodovias antes do processo de concessão. O melhor nível – pavimento em bom ou excelente estado – era o padrão exigido nos editais de concessão. A conclusão (do concedente e dos concessionários) é sempre que, “mesmo com o ônus do pedágio, o custo operacional total será menor do que na situação anterior (do pavimento desgastado). Os motoristas tendem a desconhecer ou, no mínimo, desaperceber-se da magnitude e da composição dos custos operacionais de seus veículos, raciocinando apenas em termos dos chamados custos desembolsáveis imediatos, tais como combustível, pedágio e estacionamento” [ver DNER (1998, p. 67)].

O equívoco desse tipo de análise é atribuir ao sistema de pedágio o benefício gerado pela melhoria do pavimento. Esse sistema é simplesmente uma das muitas possíveis formas de financiar as melhorias do pavimento, bem com quaisquer outras melhorias e expansões de capacidade. E os usuários sabem disso, pois de fato foram eles que ao longo dessas décadas financiaram a construção e a conservação (boa ou má) das estradas brasileiras, via tributos como IULCLG, TRU, IPVA, ISTR, IST; e, de quebra, alimentaram o crescimento da indústria da construção civil, que, mais tarde, viria a assumir essas concessões rodoviárias.

O benefício real atribuível ao sistema de pedágio pode ser: o ganho de eficiência da gestão privada das rodovias, minimizando os custos de prover um padrão de serviço especificado no edital; a maior eficiência produtiva e alocativa propiciada pela cobrança direta dos usuários dos serviços que estão sendo prestados, no sentido *users pay their way*, e não pela cobrança generalizada de tributos; os ganhos de equidade produzidos por uma distribuição mais justa do ônus do transporte rodoviário, ou seja, paga quem usa.

Por outro lado, o sistema de pedágio impõe um custo de arrecadação que, em muitos casos, pode comprometer a viabilidade do sistema. Na verdade, “no Brasil, mesmo considerando a baixa remuneração do pessoal envolvido no processo, o custo de arrecadação do pedágio e de outros encargos do concessionário pode vir a responder por mais de 40% da arrecadação bruta” [ver Magalhães (1998)]. Esse mesmo estudo mostra que, em valor atual, os gastos com a arrecadação do pedágio e a margem da concessionária (excluídas as despesas financeiras) representam 20,7% e 17,8% da arrecadação, respectivamente, nos trechos federais já concessionados. Ade-

mais, estes são os mais densos em termos de volume de tráfego, e o custo de arrecadação é particularmente sensível a essa variável, o que resultaria em percentuais ainda maiores para os trechos da segunda fase do programa federal ou dos programas estaduais.

Essa discussão ressalta a importância do esquema de financiamento rodoviário, no contexto da malha que permanecerá sob a tutela direta do setor público ainda se encontra longe de estar equacionado. Também no contexto privado, essa questão parece não ter sido solucionada. De fato, as concessões privadas rodoviárias até agora têm conseguido poucos financiamentos privados para seus investimentos, em que pese o fato de não serem projetos novos (*greenfield*), disporem de um fluxo de caixa bastante favorável e demanda cativa. Os concessionários têm buscado esse tipo de financiamento e o fazem com instrumentos de curto prazo, como notas promissórias, claramente separadas do perfil do fluxo de caixa esperado.

4.3.2. O controle social das relações entre concessionários e agências reguladoras

Colocada de forma mais ampla, essa questão ultrapassa os limites do programa rodoviário de concessão, atingindo também o setor de transportes e os demais setores de infra-estrutura. Caso sejam seguidos os esquemas adotados para alguns desses setores (por exemplo, petróleo), a agência de transportes incorporaria não só as funções de regulação, mas também as de planejamento, execução dos contratos de concessão e administração direta. Os conflitos existentes no exercício conjunto dessas funções já foi amplamente discutido [ver Moraes (1997)], e são evidenciados na própria forma atual de execução e administração do programa de concessão, por parte do DNER e dos DERs, refletida nos aumentos tarifários freqüentes e superiores à inflação.

Esses conflitos são agravados pela distribuição de riscos incorporada nos contratos de concessão (federais), em que todos os acréscimos ou antecipações em quantidade de obras e serviços por qualquer motivo são repassados aos usuários através de aumento de tarifas, segundo metodologia ainda não formalizada. Por outro lado, o risco de variações de tráfego são suportadas pelo concessionário. Ocorre que, enquanto monopolista nos seus serviços, este pouco pode alterar o padrão de utilização das rodovias e esse incentivo funciona apenas no sentido de subestimar o

crescimento de tráfego de forma a se beneficiar dos ganhos pecuniários dos volumes adicionais.¹³

Seria, portanto, necessário que a nova agência de transportes, especializada por modo ou não, tivesse suas funções restritas ao controle, regulação e fiscalização das concessões, configurada de forma independente e autônoma do órgão de planejamento e execução do programa de concessões. No mesmo sentido, a experiência adquirida até agora com os programas deveria ser traduzida em propostas de normatização para discussão com os grupos de usuários interessados, de maneira a aumentar a transparência do processo decisório nessas instituições.

Os aperfeiçoamentos desejados dos contratos de concessão certamente incluiriam uma revisão dos mecanismos de distribuição de riscos. A distribuição atual gera poucos incentivos efetivos à eficiência das concessionárias e de suas relações com eventuais financiadores privados. A transferência de riscos inadmissíveis pelo concessionário só gera aumento da tarifa exigida para o mesmo projeto. Por outro lado, a não transferência de riscos administráveis enseja questões de risco moral, de magnitude amplificada pelo relativo despreparo das agências fiscalizadoras em identificar o verdadeiro empenho dos concessionários em gerir adequadamente esses ativos.

5. Conclusão

A privatização dos serviços de infra-estrutura do setor de transportes no Brasil vem avançando com êxito nesse primeiro momento de desmanche das estruturas antiquadas e onerosas existentes na operação e administração do sistema. Os benefícios mais significativos já obtidos foram, de um lado, o estancamento da sangria dos cofres públicos para a manutenção dessas estruturas e, de outro, os ganhos de eficiência proporcionados pela gestão privada. A finalização desse processo ainda é esperada no setor portuário, principalmente com a solução da delicada questão trabalhista e com o aperfeiçoamento do modelo institucional. Novas oportunidades virão com a abertura do subsetor aeroportuário à gestão e ao investimento privados.

Já se inicia uma segunda fase da atuação pública no setor, em que predomina a tentativa de criar um projeto estratégico para o segmento.

13 Com efeito, em muitos aspectos os atuais contratos de concessão se assemelham a contratos de obras, com pagamento associado à arrecadação de pedágio, com bônus por excesso de tráfego.

Formula-se, atualmente, um novo projeto institucional para o setor, incluindo a criação de uma ou mais agências de regulação, amparadas por instituições e recursos apropriados. Nesse projeto, duas questões serão fundamentais: a regulação econômica adequada e o equacionamento do financiamento, principalmente dos novos projetos.

Em relação à primeira questão, observa-se que o processo de privatização fracionou a estrutura de propriedade do sistema de transporte num mosaico de participações e interesses cuja resultante decisória ainda é desconhecida. Na verdade, não há garantia de que as “forças de mercado” possam coordenar a entrada e a saída de empresas, bem como suas decisões de investimento e preços de forma eficiente e efetiva. Esse novo ambiente multifirma cria, de fato, um novo padrão de incertezas, em especial relacionadas com o *timing* dos investimentos das diferentes unidades de decisão no sentido de deter ou adiar as decisões de expansão de capacidade. Essa incerteza é ampliada pela magnitude das ligações de competitividade e complementaridade que caracterizam os sistemas de transporte [ver Castro (1998b)].

Assim, a função pública de regulação adquire importância ampliada ao incorporar essa missão de monitoramento da dinâmica do mercado de transportes, com o intuito de buscar elementos de indução dos agentes privados a decisões mais próximas do interesse público. Nesse aspecto, identifica-se que, em relação ao financiamento privado, serão indispensáveis mecanismos de garantias que possam atenuar os riscos comerciais associados aos novos projetos de investimento. Sem esses mecanismos, dificilmente assistiremos uma participação privada significativa na expansão da capacidade da infra-estrutura de transportes.

Por outro lado, a aglutinação de interesses formada com a integração vertical de empresas industriais, principalmente nos subsistemas ferroviário e portuário, impõe aos órgãos de regulação uma atenção especial à questão do controle do acesso a serviços adequados, por parte de eventuais concorrentes nos mercados de produtos dessas empresas. Somente a criação de uma agência reguladora forte, independente e transparente, será capaz de indicar condutas empresariais de acordo com o interesse público.

Referências bibliográficas

- BAER, W., KERSTENETZKY, I., SIMONSEN, M. Transporte e inflação: um estudo da formulação irracional de política no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, 1962.

- BIRD. *Brazil – transport sector reform and multimodal options*. The World Bank: Infrastructure and Urban Development/Country Cept. I/LACR, 1996 (Report 16361-BR).
- BUSSINGER, F., et al. *Reformas portuárias: definição e implementação dos marcos regulatórios*. Ipea, 1997, mimeo.
- CANO, W. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930-1970*. Campinas: Global, 1985.
- CASTRO, N. *O redirecionamento da política de investimento e preço*. Rio de Janeiro: Andima, 1986 (Coleção Temas e Teses, 7).
- _____. A retomada dos investimentos em transportes. In: *Perspectivas da economia brasileira*. Rio de Janeiro: Ipea, 1987.
- _____. *A modernização do setor portuário*. Ipea, 1998a, mimeo.
- _____. *Revisiting the nature of multi-firm transport services*. Nemesis (www.nemesis.org.br), Oct. 1998b (Texto para Discussão).
- CASTRO, N., ESPOSITO, J. R., CARRIS, L. *Definição e implementação dos novos marcos regulatórios nas áreas de infra-estrutura: setor ferroviário*. Brasília: Ipea/Sest, 1997.
- CASTRO, N., LAMY, P. *A desregulamentação do setor de transportes: o caso do subsetor portuário*. Rio de Janeiro: Ipea, nov. 1992a (Texto para Discussão, 284).
- _____. *A desregulamentação do setor de de transporte: o caso do subsetor de transporte aéreo de passageiros*. Rio de Janeiro: Ipea, nov. 1992b (Texto para Discussão, 319).
- DNER. *Federal highway concession program*. Brasília: Ministério dos Transportes, mar. 1998.
- GAZETA MERCANTIL. Supremo manda indenizar a Transbrasil, 18 de junho de 1997.
- _____. Transportadoras reclamam do preço dos pedágios, 30 de junho de 1998a.
- _____. Lerner reduz em 50% a tarifa nos pedágios, 20 de julho de 1998b.

- _____. Depto. de custos operacionais e pesquisas econômicas/NTC, 22 de julho de 1998c.
- GEIPOT. *Financiamento ao subsetor portuário*. Brasília, 1998.
- GEMPO. *Plano de ação governamental para o subsetor portuário*. 1996.
- GUASCH, J. L., BLITZER, C. *State-owned monopolies: horizontal and vertical restructuring and private sector access issues*. The World Bank, 1992.
- KESSIDES, Ioannis N., WILLING, Robert D. *Restructuring regulation of the railroad industry*. The World Bank, 1995 (FPD Note, 58).
- LIMA, E., VELASCO, L. Marinha mercante no Brasil: perspectivas do novo cenário mundial. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, dez. 1997.
- LONTRA, G. D., PORTELLA, G. A reestruturação do sistema portuário. In: *Perspectiva da reestruturação financeira e institucional dos setores de infra-estrutura*. V. 2: Transportes. Ipea, 1997.
- MAGALHÃES, V. L. *Concessão de rodovias e o financiamento do sistema rodoviário nacional*. Brasília: Geipot, mar. 1998 (Nota Técnica).
- MORAES, L. *Definição e implementação dos novos marcos regulatórios nas áreas de infra-estrutura: características gerais e perspectivas – aspectos jurídicos da regulação*. Ipea/Sest, 1997.
- OLIVEIRA, C., MATTOS, C. *Defesa da concorrência nos portos*. Brasília: Cade, 1997, mimeo.
- PIMES. *Desigualdades regionais no desenvolvimento brasileiro*. Recife: Sude-ne, 1984.
- PORTOBRÁS. *A Taxa de melhoramento dos portos*. Brasília: Ministério dos Transportes, 1985.