RELATÓRIO FINAL Nº – CI, 2015

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA

PLANO NACIONAL DE LOGÍSTICA DE TRANSPORTES – PNLT

(INTEGRAÇÃO MODAL & MOBILIDADE)

SUMÁRIO

1.1 DEFINIÇÃO 3
1.2 PLANO DE TRABALHO 3
2.1 MARCO LEGAL E QUADRO INSTITUCIONAL 8
2.2 POLÍTICA DE PLANEJAMENTO 11
3. PLANO NACIONAL DE LOGÍSTICA DE TRANSPORTE 15
3.1 O CENÁRIO DE TRANSPORTES 20
3.2 QUALIDADE DA INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES 22
3.2.1 QUALIDADE DA INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA 22
3.2.2 QUALIDADE DA INFRAESTRUTURA FERROVIÁRIA 26
3.2.3 QUALIDADE DA INFRAESTRUTURA PORTUÁRIA 32
3.2.4 QUALIDADE DA INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA 33
3.2.5 RESUMO DA QUALIDADE DOS MODAIS DE TRANSPORTE 34
4. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS 36
5. SÍNTESE DOS PRINCIPAIS PROBLEMAS 36
6. RECOMENDAÇÕES 38
AUDIÊNCIA PÚBLICA DE 16 DE NOVEMBRO DE 2015 41
AUDIÊNCIA PÚBLICA DE 3 DE DEZEMBRO DE 2015 49

1. DEFINIÇÃO E PLANO DE TRABALHO

1.1 DEFINIÇÃO

Avaliar uma política pública é investigar seus efeitos no mundo real, com o propósito de fornecer insumos para sua continuidade e eventual ampliação, para a modificação de algum aspecto de sua concepção ou execução, ou simplesmente para subsidiar a decisão por seu encerramento.

O art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), introduzido pela Resolução nº 44, de 2013, estabelece que as comissões permanentes selecionarão, na área de sua competência, até o último dia útil do mês de março, políticas públicas desenvolvidas no âmbito do Poder Executivo para serem avaliadas. A avaliação em questão estender-se-á aos impactos das políticas selecionadas e às atividades de suporte para a sua execução.

A Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI) aprovou, em 20 de maio de 2015, o Requerimento nº 32, de 2015, do Senador Wellington Fagundes, para que a política pública a ser avaliada no âmbito desta Comissão fosse o Plano Nacional de Logística de Transportes (PNLT), com ênfase na integração entre modais e na mobilidade urbana. Ao autor do requerimento coube a relatoria da matéria.

Durante a 45ª reunião da Comissão de Serviços de Infraestrutura, realizada no dia 16 de dezembro de 2015, o Senador Wellington Fagundes apresentou relatório preliminar da avaliação da política pública do Plano Nacional de Logística de Transportes e foi deliberado pelo Presidente da CI, Senador Garibaldi Alves, que o Relatório Final seria apresentado na abertura da sessão legislativa seguinte.

1.2 PLANO DE TRABALHO

O objetivo do Plano de Trabalho é ter um quadro do que já foi realizado em consequência da política pública do Executivo e das dificuldades enfrentadas na implantação dos projetos, de modo a poder ter clareza acerca da expectativa para o investimento previsto no setor de transportes para os próximos anos.

Como resultado deste trabalho, realizado com o apoio da Consultoria Legislativa do Senado Federal (Conleg), espera-se reforçar o exercício da função fiscalizatória do Poder Legislativo, estabelecendo uma estratégia proativa de atuação que permita analisar e avaliar a política de infraestrutura de transportes, de modo a oferecer à sociedade uma visão qualificada da situação atual e das dificuldades do

setor de transportes, aumentando a transparência e viabilizando o controle do cidadão sobre as ações governamentais.

Como consequência da avaliação, o Relatório Final apresenta recomendações e sugestões aos órgãos executores das ações avaliadas, bem como sugestões de aprimoramento da legislação específica capazes de catalisar a solução dos problemas que impedem a disponibilização de uma infraestrutura de transportes capaz de favorecer o desenvolvimento logístico e a competitividade nacional.

A avaliação é realizada pela consolidação e análise de informações coletadas dos agentes setoriais públicos que executam atividades de governo ou de regulação relativas à construção e à operação da infraestrutura rodoviária, ferroviária, portuária, hidroviária e aeroportuária, quais sejam: Ministério dos Transportes, Secretaria de Portos (SEP), Secretaria de Aviação Civil (SAC/PR), Empresa de Planejamento e Logística S. A. (EPL), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Também são utilizadas informações de alguns agentes privados ou internacionais, como a Confederação Nacional dos Transportes (CNT), a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a Confederação Nacional da Indústria (CNI), o Fórum Econômico Mundial, etc.

Ademais, foram promovidas audiências públicas com o fim específico de se analisar o cenário atual da infraestrutura de transportes, em especial, para discutir: as razões pelas quais as obras públicas atrasam e, muitas vezes, são abandonadas; o cronograma das obras atuais, e possíveis soluções para evitar os atrasos; a interface entre os diversos órgãos setoriais, como Ministérios, Secretarias, Autarquias e Agências, entre si, e entre estes e órgãos externos que impactam a realização das obras de infraestrutura, como TCU, Ministério Público e autarquias ambientais.

O Plano de Trabalho aprovado pela CI havia previsto uma sequência de atividades, todavia, em razão de contingências do processo legislativo não puderam ocorrer segundo o plano original. A tabela, a seguir, apresenta uma síntese dessas atividades:

Tabela 1 – Cronograma de Execução do Plano de Trabalho de Avaliação da Política Pública do PNLT

Data proposta	Atividade	Temas	Situação	Data realizada
Julho	Requerimento de Informações	Dados sobre investimentos na área de sua competência destacando os avanços e desafios a serem enfrentados e sugestões de aprimoramento da legislação específica	Por iniciativa do Requerimento nº 1038 do Senador Wellington Fagundes, foram solicitadas informações ao Ministro-Chefe da Secretaria de Portos da Presidência da República sobre investimentos em portos nos últimos quatro anos.	Informações recebidas em 23/11/2015
Julho	Requerimento de Informações	Dados sobre investimentos na área de sua competência destacando os avanços e desafios a serem enfrentados e sugestões de aprimoramento da legislação específica	Por iniciativa do Requerimento nº 1039 do Senador Wellington Fagundes, foram solicitadas informações ao Ministro dos Transportes sobre investimentos em rodovias, ferrovias e hidrovias nos últimos quatro anos.	Informações parcialmente recebidas em 11/12/2015
Julho	Requerimento de Informações	Dados sobre investimentos na área de sua competência destacando os avanços e desafios a serem enfrentados e sugestões de aprimoramento da legislação específica	Por iniciativa do Requerimento nº 1040 do Senador Wellington Fagundes, foram solicitadas informações ao Ministro-Chefe da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República sobre investimentos previstos e realizados em aeroportos nos últimos quatro anos.	Informações recebidas em 10/12/2015

Data proposta	Atividade	Temas	Situação	Data realizada
De agosto a setembro.	Audiência Pública	Discutir os motivos que acarretam obras atrasadas e inacabadas. Discutir o andamento das obras atuais. Propor soluções para evitar atrasos.	O RQI nº 58 de 2015 foi aprovado apenas em 30/09/2015 e a reunião foi realizada em 03/12/2015, oportunidade em que foram solicitadas informações dos órgãos participantes a saber: Ministério dos Transportes; DNIT; TCU e Valec.	03/12/2015
De agosto a setembro.	Audiência Pública	Discutir competências concorrentes entre os diversos órgãos do transporte, como ministérios, EPL e agências reguladoras setoriais. Debater a interface do planejamento e execução das obras de infraestrutura de transportes com os órgãos ambientais, TCU e Ministério Público.	O RQI nº 59 de 2015 foi aprovado apenas em 30/09/2015 e a reunião foi realizada em 16/11/2015, oportunidade em que debateram: o Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Portos da Presidência da República; o Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República; a Secretária Executiva do Ministério dos Transportes; Diretor de Licenciamento Ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e representante do Ministério Público.	16/11/2015
De agosto a setembro.	Audiência Pública	Discutir o processo de planejamento, contratação e controle de obras públicas em outros países - cases de sucesso.	O RQI nº 60 de 2015 foi aprovado apenas em 30/09/2015 e a reunião foi realizada em 03/12/2015, oportunidade em que foram solicitadas informações dos órgãos	03/12/2015

Data proposta	Atividade	Temas	Situação	Data realizada
			participantes a saber: Ministério dos Transportes; DNIT; TCU e Valec, ainda pendentes de recebimento.	
Final de setembro	Apresentação de Relatório Preliminar			16 de dezembro de 2015
Meados de outubro.	Apresentação de Relatório Definitivo			Meados de fevereiro de 2016

Da análise da coluna de situação da Tabela 1, percebe-se que não foi concluída, tempestivamente, a obtenção das informações dos órgãos do Executivo, bem como houve atraso na realização das audiências públicas planejadas. A maioria das informações oficiais chegou ao Senado a partir de dezembro inviabilizando a elaboração do Relatório Final ainda em 2015. De maneira que a apresentação do Relatório Final da avaliação de Política Pública foi postergada pela Comissão de Serviços de Infraestrutura para o início da sessão legislativa de 2016.

2. MARCO LEGAL E POLÍTICA DE PLANEJAMENTO

2.1 MARCO LEGAL E QUADRO INSTITUCIONAL

Segundo a Constituição Federal de 1988, compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a navegação aérea e a infraestrutura aeroportuária (art. 21, XII, c); os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território (art. 21, XII, *d*); os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (art. 21, XII, e) e os portos marítimos, fluviais e lacustres (art. 21, XII, *f*). Ademais, compete à União instituir diretrizes para transportes urbanos e estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação.

Além disso, a União detém a competência para legislar privativamente sobre: diretrizes da política nacional de transportes; regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial (art. 22, X) e trânsito e transporte. Os Estados são competentes para explorar os serviços realizados exclusivamente em seus territórios.

A administração do setor de transportes, atualmente, é organizada de forma descentralizada em vários órgãos, entidades, secretarias com *status* de ministério e o Ministério dos Transportes (MT), propriamente dito. O MT possui competências nos setores de transporte dutoviário, rodoviário, ferroviário e aquaviário. A Secretaria de Portos (SEP) possui competências no setor portuário. A Secretaria de Aviação Civil (SAC) possui competência no setor de aviação civil.

Além do Ministério dos Transportes e das Secretarias com *status* de Ministério há o Conselho Nacional de Integração de Política de Transportes (CONIT), órgão de assessoramento diretamente vinculado à Presidência da República, com a finalidade de integrar a política pública na área de transportes. Compõe também o CONIT os seguintes Ministérios de Estado: Casa Civil; Fazenda; Planejamento; Agricultura; Desenvolvimento, Indústria e Comércio; e 6 (seis) representantes da sociedade civil.

O setor de transportes é regulado por quatro agências especiais, a saber: Agência Nacional de Aviação Civil, com competência no transporte aéreo; Agência Nacional de Petróleo, com competência no transporte dutoviário de líquidos e gasosos; a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com competência nos transportes terrestres; e a Agência Nacional de Transporte Aquaviário (Antaq), com competências nos transportes aquaviário e portuário.

O DNIT, órgão executivo com competências nas áreas de transporte terrestre e aquaviário é o principal órgão com ação no setor. Entretanto, além dos órgãos e autarquias, há ainda algumas empresas e sociedades de economia mistas vinculadas àquelas Secretarias e Ministérios, notadamente, a Infraero, empresa pública que administra os aeroportos públicos federais e tem participação acionária em aeroportos privados, vinculada à SAC; a Empresa de Planejamento e Logística (EPL), que funciona como secretaria executiva do CONIT, e é responsável pelo planejamento estratégico de transporte, vinculada ao MT; a Companhia Docas do Maranhão, que administra uma série de hidrovias nas regiões norte e nordeste, também vinculada ao MT, e algumas Companhias Docas, que administram portos públicos, essas vinculadas à SEP. Tudo conforme ilustrado na Figura 1, a seguir:

Setor	Aéreo	Dutoviário	Rodoviário	Ferroviário	Aquaviário	Portuário
Conselho	CONIT					
Ministério	SAC	MME	Ministério dos Transportes			SEP
Órgãos			DNIT			
Agências	Anac	ANP	ANTT		Antaq	
Empresas	Infraero	EPL				
Sociedade de Economia Mista					Codomar	Cias Docas

Figura 1 - Síntese dos órgãos e entidades com atuação em Transportes

Em 2001 o setor de transporte foi reestruturado pela Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que dispôs sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, criou o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes. A Lei nº 10.233, de 2001, determina as competências referentes ao transporte de alçada federal:

- compete ao CONIT (Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte) propor ao Presidente da República políticas nacionais de integração dos diferentes modos de transporte de pessoas e bens (art. 5º); propor medidas que propiciem a integração dos transportes aéreo, aquaviário e terrestre e a harmonização das respectivas políticas setoriais (art. 6, I);

- compete à ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres) "propor ao Ministério dos Transportes os planos de outorgas de exploração da infraestrutura e a prestação de serviços de transporte terrestre" (art. 24, III) e celebrar atos de outorga de

prestação de serviços de transporte pelas empresas de terrestres (art. 24, V); promover estudos sobre a logística do transporte intermodal (art. 24, XI)

- compete à ANTAQ (Agência Nacional de Transportes Aquaviários) "propor ao Ministério dos Transportes o plano geral de outorgas de exploração da infraestrutura aquaviária e de prestação de serviços de transporte aquaviário" (art. 27, III) e celebrar atos de outorga de prestação de serviços de transporte pelas empresas de navegação aquaviária (art. 27, V); autorizar as empresas brasileiras de navegação aquaviária o afretamento de embarcações estrangeiras para o transporte de carga (art. 27, XXIV).

- a esfera de atuação do DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes) compreende as vias navegáveis, eclusas e dispositivos assemelhados (art. 81, I), cabendo-lhe (art. 82) estabelecer os padrões a serem seguidos na infraestrutura sob sua responsabilidade, além de gerenciar e administrar os programas de manutenção e ampliação desse patrimônio.

A Presidência do CONIT é exercida pelo Ministro dos Transportes e a Secretaria Executiva pela Empresa de Planejamento e Logística S.A – EPL (Decreto nº 7.789, de 2012, art. 7º). A EPL tem como objeto prestar serviços na área de projetos, estudos e pesquisas destinados a subsidiar o planejamento da logística e dos transportes no País, consideradas as infraestruturas, plataformas e os serviços pertinentes aos modos rodoviário, ferroviário, dutoviário, aquaviário e aeroviário (Lei nº 12.404, de 4 de maio de 2011, art. 3º).

Em 2005 o setor de transporte aéreo foi reestruturado com a criação da ANAC. Passou-se de um regime com restrição de entrada de novos competidores na oferta de serviços aéreos regulares, para um regime de livre iniciativa. Conforme previsto na própria Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, o regime também passou a ser o de liberdade tarifária para as empresas operadoras de Transporte Aéreo Regular. Em relação aos aeroportos, a partir de 2011 iniciou-se o processo de concessão para empresas privadas. Hoje são 6 aeroportos concessionados: São Gonçalo do Amarante (RN), Brasília (DF), Guarulhos (SP), Campinas (SP), Confins (MG) e Galeão (RJ). Em relação a incentivos para operadores de transporte aéreo regional, apesar de aprovado pela Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, o Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional nunca foi regulamentado pelo Poder Executivo. Em termos de investimentos em aeroportos para tráfego regional, desde 2012 foi divulgado o programa que prevê investimento em 270 aeroportos com recursos do Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC), entretanto, até o momento em nenhum dos aeroportos achegou-se ainda na fase de licitação.

Em 2007 o setor de transporte aquaviário foi reestruturado com a criação da SEP. À Secretaria de Portos (SEP) compete assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes para o desenvolvimento e o fomento do setor de portos e instalações portuárias marítimos, fluviais e lacustres e, especialmente, promover a execução e a avaliação de medidas, programas e projetos de apoio ao desenvolvimento da infraestrutura e da superestrutura dos portos e instalações portuárias marítimos, fluviais e lacustres (Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, art. 24-A).

Como visto, o setor de transportes sofre a interação direta da política pública de diversos órgãos e entidades estatais, como o Ministério dos Transportes, a SEP, a SAC, o CONIT, a EPL, o DNIT, a ANAC e a ANTAQ. Essa acentuada difusão de competências torna o processo decisório lento e burocrático, além de gerar incertezas e inseguranças para investimentos privados no setor. Ademais, o CONIT, órgão que deveria harmonizar as respectivas políticas setoriais com vistas a integração dos diferentes modais, tem pouca efetividade na prática. Apesar de sua criação legal em 2001, apenas em 2008 foi regulamentado pelo Decreto nº 6.550, de 27 de agosto de 2008[1].

2.2 POLÍTICA DE PLANEJAMENTO

Podemos dizer que o planejamento de transportes no Brasil sempre foi centralizado, tendo havido graus diferentes de liberalismo na exploração da atividade desde os tempos da Administração Imperial até os dias de hoje. Nos primórdios da formação do País, as concessões de infraestrutura foram a forma adotada pelo Império para desenvolver o setor de transportes do Brasil, o primeiro marco normativo dessa iniciativa é o Decreto nº 101, de 31 de outubro de 1835, que autorizava a concessão de uma estrada de ferro que ligasse a capital do Império, Rio de Janeiro, às províncias de Minas Gerais. Em consequência foi construída a primeira ferrovia do Brasil, ligando o porto de Estrela ao vilarejo de Fragoso, com extensão de 14,5 km, inaugurada em 1854.[2]

No âmbito da legislação criada pelo Império, notadamente o Decreto nº 641, de 26 de junho de 1852, que autorizava a concessão de estradas de ferro que ligassem a capital do Império, Rio de Janeiro, às províncias de Minas Gerais e São Paulo, foram construídos cerca de 9.538 km de linhas férreas, entre 1854 e 1889. O Decreto nº 641, de 1852, aperfeiçoou o Decreto nº 101, de 1835, pois, estendia o privilégio para o construtor de 40 para 90 anos. Os preços de serviço de transporte eram regulados pelo Governo, mas, em contrapartida, eram oferecidas isenções

[1] Em pesquisa na internet, foram encontradas referências a apenas duas reuniões ordinárias do Conit desde sua criação.

[2] De Oliveira, R. W. C. Direito dos Transportes Ferroviários. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2005. Pg. 16.

tributárias, desapropriações e cessão gratuita de terrenos. O texto garantia um juro de 5% do capital empregado na construção da linha.[3]

Na República, as concessões foram utilizadas em menor escala. Apenas a partir da crise fiscal havida nos anos 1990 as concessões de infraestrutura de transportes passaram a ser reutilizadas com maior destaque no planejamento do Estado, por meio do Programa Nacional de Desestatização. O Governo Itamar Franco (1992-1994), concedeu a Ponte Rio-Niterói (1994), com extensão de 13,2 km. No Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foi editada a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal. O Governo FHC concedeu cinco rodovias, na chamada 1ª etapa de concessões, com um total de 1.302,7 km, e sete ferrovias, com um total de 25.599 km, ficando de fora apenas as linhas exploradas pela Companhia Vale do Rio Doce: Estrada de Ferro Carajás e Estrada de Ferro Vitória a Minas.

Ainda no Governo FHC, foi editada a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que "*dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes*". A Lei nº 10.233, de 2001 marca o processo de descentralização da administração e gestão da política de transportes, com a segregação das competências do Ministério dos Tranportes com as Agências Reguladoras do setor, ANTT e Antaq, e com o CONIT.

O Governo Lula (2003 – 2010) continuou a mesma política de desconcentração da gestão na área de Transportes, pois, em 2005, criou a ANAC, segregando do Ministério da Defesa a administração da aviação civil e em 2007 criou a Secretaria Especial de Portos, segregando do Ministério dos Transportes a administração portuária. É dessa época, no primeiro ano do segundo mandato, que surgem o PNLT, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a 2ª etapa de concessões rodoviárias, com um total de sete lotes para exploração de 2.600,8 km de rodovias, e com priorização do princípio da modicidade tarifária.

No Governo Dilma (2011-2018), o Ministério dos Transportes elaborou em 2012, o Plano Hidroviário Estratégico (PHE) que apresentava um ponto de partida para o desenvolvimento do Transporte Hidroviário Interior no Brasil. A análise dos elementos do transporte hidroviário brasileiro foi realizada através de pesquisas de dados secundários (na fase de avaliação e diagnóstico) e entrevistas com as partes

[3] Ministério dos Transportes. Transportes no Brasil, Síntese Histórica. Disponível em < http://www.transportes.gov.br/conteudo/54-institucional/136-transportes-no-brasil-sintese-historica.html>

interessadas (na fase de consultas aos interessados). O processo de implantação deste Plano trazia como objetivo fornecer a confirmação e detalhamento das recomendações apresentadas.

A proposta era de que o PHE Hidroviário fosse desenvolvido para o mesmo horizonte de planejamento e com base nos mesmos dados de referência e projeções que os considerados no PNLT: curto prazo (2015), médio prazo (2019) e longo prazo (2023, 2027 e 2031).

No ano seguinte, em 19 de fevereiro de 2013, foi lançado o Plano Nacional de Integração Hidroviária (PNIH), concebido pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) visando a dois objetivos centrais: um estudo detalhado sobre as hidrovias brasileiras e a indicação de áreas propícias para instalações portuárias. Para atingir ao primeiro objetivo, idealizou-se o projeto intitulado "Desenvolvimento de Estudos e Análises das Hidrovias Brasileiras e suas Instalações Portuárias com Implantação de Base de Dados Georreferenciada e Sistemas de Informações Geográficas".

O Governo Dilma também é marcado pela criação da EPL e por maior abertura ao Mercado da exploração de rodovias, aeroportos e terminais portuários de uso privado, que compuseram os Planos de Investimento em Logística, nem todos ainda em execução.

Uma síntese das principais ações legislativas ou executivas tomadas pelo Governo Federal desde 2001, pode ser observada na Tabela 2, a seguir:

Tabela 2 - Cronologia de Ações Estruturadoras em Transportes

Ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Legislação	Lei nº10.233 – Lei das Agências			Lei nº 11.079 – Lei das PPP	Lei nº 11.182 – Lei ANAC		Lei nº 11.518 – Lei SEP				Lei nº 12.462 – Lei RDC	Lei nº 12.743 – Lei EPL	Lei nº 12.815 – Lei dos Portos		Decreto nº 8.428 - PMI
Órgãos	Conit, DNIT, ANTT, Antaq				ANAC		SEP				SAC	EPL			
Planos							PNLT, v.1 PAC, v.1		PNLT, v.2		PNLT, v.3 PAC, v. 2	PIL, v.1	PNLP; PNIH; PHE;		PIL, v.2
Concessões Rodoviárias							2ª Etapa, Fase I, 7 lotes, 2.600km		2ª Etapa, Fase II, 1 lote, 680km			3ª Etapa, Fase II, 1 lote, 475km	3ª Etapa, Fase I, 2 lotes, 1.753km	3ª Etapa, Fase III, 7 lotes, 5.211km	
Concessões Aeroportuárias											ASGA	Brasília, Guarulhos e Viracopos	Rio de Janeiro e Confins		

3. PLANO NACIONAL DE LOGÍSTICA DE TRANSPORTE

O Plano Nacional de Logística de Transporte (PNLT), objeto de avaliação neste trabalho, surgiu em sua primeira versão em 2007, como o resultado de uma parceria firmada entre o Ministério dos Transportes e o Ministério da Defesa, por meio do Centro de Excelência em Engenharia de Transportes (CENTRAN), a fim de criar plano de caráter indicativo, capaz de se tornar instrumento orientador para a formulação de políticas públicas do setor de transportes; contribuir para a maior racionalidade e qualificação do gasto público; e representar sólido subsídio para os próximos Planos Plurianuais até 2023. Entretanto, o PNLT foi reeditado apenas duas vezes: em 2009 e em 2011, não tendo sido, desde então, atualizado.

O PNLT pretendia representar o marco inicial da retomada, em caráter permanente, das atividades destinadas a orientar o planejamento das ações públicas e privadas no setor dos transportes, com embasamento científico. O funcionamento desse sistema permitiria a atualização e divulgação periódica de estratégias e diretrizes que pudessem orientar as intervenções dos agentes públicos e privados envolvidos com o setor dos transportes. Dessarte, a pretensão, na época da elaboração de sua primeira versão, era de que o PNLT fosse um plano de Estado e não apenas de Governo.

A versão de 2007 elencava como objetivos do PNLT: retomar o processo de planejamento do setor de transportes; levantar os custos de toda cadeia logística do setor de transportes, não apenas os operacionais; e, especialmente, mudar a matriz de transportes a fim de torná-la menos dependente do modal rodoviário. A meta original era a de equilibrar a matriz de transportes brasileira e passar, em cerca de duas décadas, até 2025, a participação do modal rodoviário de 58% para 33%, do ferroviário de 25% para 32% e do hidroviário de 13% para 29%.

O PNLT de 2007 estruturou sua organização interna não em função de uma organização político-administrativa por Estados ou Regiões Geográficas, mas por uma organização espacial do País alicerçada em microrregiões homogeneas, chamadas de "vetores logísticos", as quais foram agrupadas em função da superposição georreferenciada de diversos fatores representativos de suas características, a saber: *impedâncias ambientais*; *similaridades sócio-econômicas*; *perspectivas de integração e inter-relacionamento* (a antiga noção de "corredores de transporte"); e *funções de transporte*, identificadas a partir da análise de isocustos em relação aos principais portos concentradores de carga do País.

Os "vetores logísticos", compostos por microrregiões agregadas segundo os fatores acima referidos, foram: Amazônico; Centro-Norte; Nordeste Setentrional; Nordeste Meridional; Leste; Centro-Sudeste; e Sul.

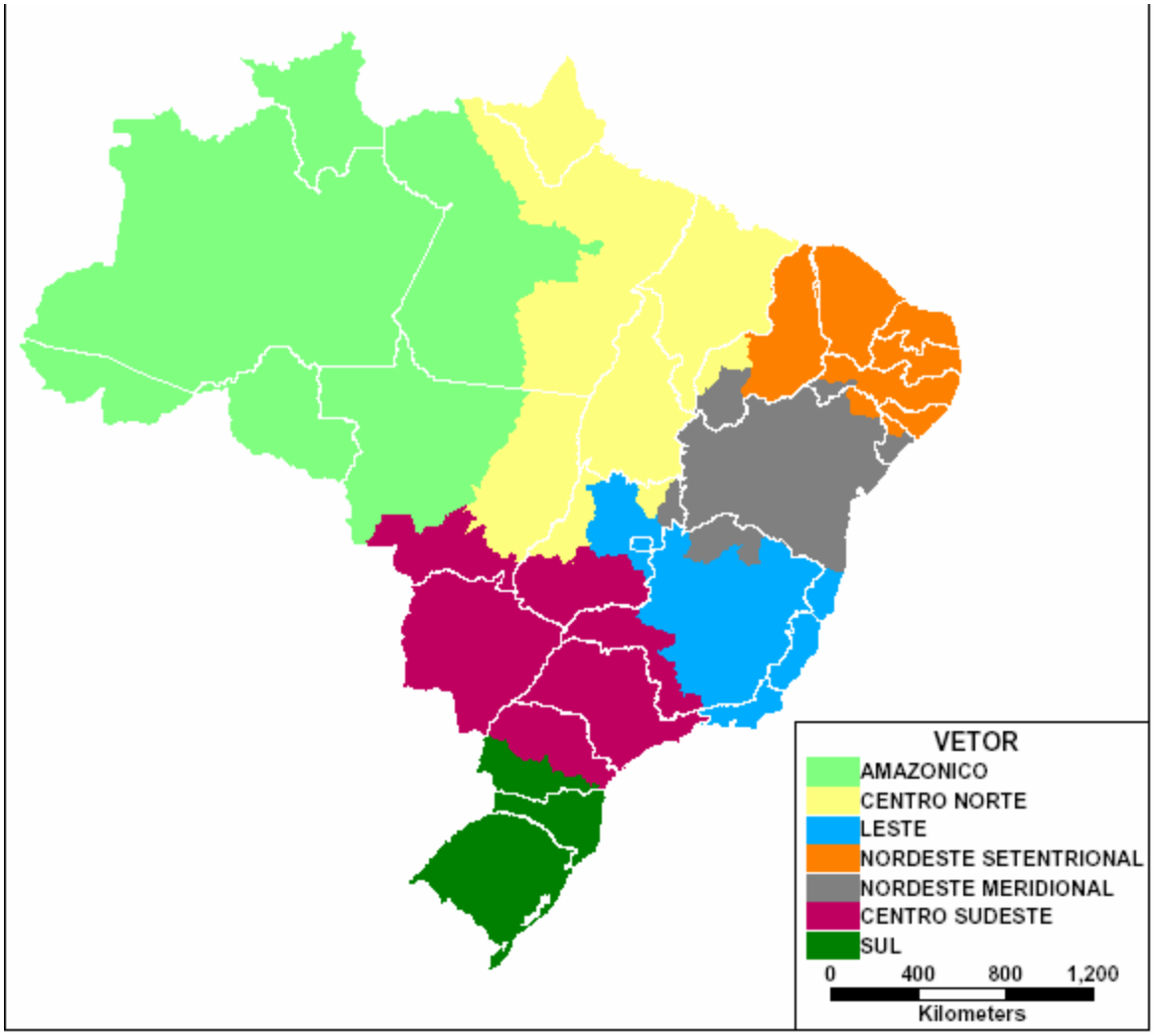

Figura 2 - Vetores Logísticos - PNLT

Observa-se, por oportuno, que a classificação em vetores logísticos foi parcialmente incorporada no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, no acompanhamento de metas dos sistemas de transportes rodoviário, ferroviário, portuário e hidroviário. Entretanto, o planejamento original do PNLT incluía também o modal aeroportuário, que não teve a classificação por vetores logísticos como critério de alocação de recursos.

Modal	Indicadores	Vetores Logísticos							Total	
		Amazônico	Centro Norte	Nordeste Setentrional	Nordeste Meridional	Leste	Centro Sudeste	Sul	Total	% do Modal no Total BR
Aeroportuário	Valor	532.060,00	118.180,00	2.714.370,00	94.590,00	2.379.130,00	3.088.220,00	767.840,00	9.694.390,00	
	% no Vetor	3,1	0,7	13,9	0,6	6,8	7,9	2,6	-	5,6
	% do Modal no Brasil	5,5	1,2	28,0	1,0	24,5	31,8	8,0	100,0	
Ferroviário	Valor	-	6.600.980,40	6.907.521,59	4.953.023,95	11.857.021,43	8.069.513,32	12.167.488,63	50.555.549,32	
	% no Vetor	0,0	41,6	35,4	30,0	33,8	20,7	42,0	-	29,4
	% do Modal no Brasil	0,0	13,0	13,7	9,8	23,5	16,0	24,0	100,0	
Hidroviário	Valor	6.026.569,51	3.909.258,83	276.610,00	280.015,98	-	125.834,38	2.187.443,61	12.805.732,31	
	% no Vetor	35,4	24,7	1,4	1,7	0,0	0,3	7,5	-	7,4
	% do Modal no Brasil	47,0	30,5	2,2	2,1	0,0	1,0	17,1	100,0	
Portuário	Valor	983.000,00	1.046.150,00	2.338.660,00	946.895,00	6.944.970,00	9.188.070,00	3.721.155,00	25.168.900,00	
	% no Vetor	5,2	6,6	12,0	5,7	19,8	23,5	12,8	-	14,6
	% do no Modal Brasil	3,6	4,2	9,3	3,8	27,7	36,6	14,8	100,0	
Rodoviário	Valor	9.862.894,00	4.182.500,00	7.289.130,00	10.226.147,00	13.898.284,00	18.573.540,00	10.157.378,00	74.189..873,00	
	% do Vetor	56,3	26,4	37,3	62,0	39,6	47,6	35,0	-	43,0
	% no Modal no Brasil	13,0	5,7	9,9	13,8	18,7	25,2	13,7	100,0	
Total	**Valor**	**17.404.523,51**	**15.857.069,23**	**19.526.291,59**	**16.500.671,93**	**35.079.405,43**	**39.045.177,70**	**29.001.305,24**	**172.414.444,63**	
	% no Brasil	**9,9**	**9,2**	**11,3**	**9,6**	**20,4**	**22,7**	**16,9**	**100,00**	**100,0**

Figura 3 - Quadro síntese de investimentos por vetor logístico e modal. PNLT, 2007.

A lógica de desenvolvimento apontada pelo PNLT era de que apesar de reconhecer os avanços com a desestatização de infraestruturas nos setores portuários, rodoviários e ferroviários levados a cabo até 2007, a recuperação e expansão da capacidade da infraestrutura do país deveriam ocorrer por meio da intensificação de investimentos públicos através de um planejamento centralizado. O PNLT cita como exemplos dessa lógica a construção da Ferrovia Nova Transnordestina, mediante aporte de financiamentos oriundos de organismos de desenvolvimento regional, e do prosseguimento da construção da Ferrovia Norte – Sul; o programa de dragagem de aprofundamento e de manutenção dos canais de acesso, bacias de evolução, bacias de fundeio e áreas de atracação dos principais portos; a duplicação da BR-101 na Região Nordeste e o fortalecimento da indústria de construção naval.

O PNLT foi estruturado a partir de uma base de dados georreferenciada da infraestrutura nacional de transportes de cargas, envolvendo todos os modais – aeroportuário, ferroviário, hidroviário, rodoviário e portuário –, bem como, análises de oferta e demanda de transporte e ainda simulações de viagens e alternativas de investimento.

O PNLT também estudou o transporte de passageiros, notadamente, entre as capitais brasileiras em uma projeção até 2023, apresentando uma projeção de estimativas de demandas para as vinte maiores ligações entre capitais nacionais.

O PNLT apresenta portfólio de investimentos em transportes para o País, organizados de acordo com as taxas de retorno esperadas e a cronologia em que deveriam entrar em operação para evitar gargalos, ou seja, os períodos para os Planos Plurianuais de Governo – PPA 2008/2011, PPA 2012/2015 e, de forma agregada, os dois PPAs do período 2016-2023. Assim, o PNLT apresenta portfólio de investimentos, com estimativas de: recursos financeiros necessários; cadeias produtivas atendidas; viabilidade econômica; cronograma de implantação desejável; e atratividade a investimentos privados. Tudo, com o fim de a) recuperar os níveis

de investimentos em infraestrutura acima dos níveis de 2000, destinando 0,4% do PIB a transportes, no período 2008-2023; b) alterar a matriz de transportes de cargas nacional com modais de alta capacidade e baixo custo, ampliando a participação dos modais hidro-ferroviários; c) ampliar a atratividade a investimentos privados nos novos ciclos de expansão da economia brasileira, por meio de concessões ou de parcerias público-privado; d) formular estratégias para as empresas estatais que ainda remanescem nos setores de infraestrutura, para lhes dar condições competitivas em ambiente de negócios, onde as organizações nacionais estão cada vez mais expostas a concorrentes de todos os países do mundo, em mercados em que perderam sua reserva e proteção.

Segundo esses critérios, o PNLT de 2007 estabeleceu portfólio de investimentos em infraestrutura para o País, até 2023, que exigiriam recursos da ordem de R$ 172 bilhões[4], o que representava 0,4% do PIB estimado para o período (R$ 44,6 trilhões). Os maiores investimentos seriam no modal rodoviário – 43% (total de 43,2 mil km) – seguido do ferroviário, com aproximadamente 30% (total de 20,2 mil km). A seguir viria o portuário, com 14,6% (169 intervenções), o hidroviário, com 7,4% (total de 14,5 mil km), e o aeroportuário, com 5,6% (40 intervenções).

Como dito anteriormente, o PNLT sofreu revisão em 2009, todavia, em razão de seu caráter intermediário, analisaremos a última versão do PNLT, editada em 2011. Esta versão de 2011 mantinha como principal objetivo a formalização e perenização de instrumentos de análise para dar suporte ao planejamento de intervenções públicas e privadas na infraestrutura e na organização dos transportes e elaboração dos Planos Plurianuais (PPA), mas também, como eventual subsídio para a definição da composição do portfólio de projetos integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que havia sido criado em 2007, mas do qual se esperava certa continuidade.

O núcleo central do PNLT 2011 encontrava-se na definição de projetos a serem realizados nas várias modalidades de transporte ao longo da sua execução, contemplando curto, médio e longo prazo – até 2031, cobrindo dessa forma mais dois PPAs (2024-2027 e 2028-2031), enquanto o horizonte temporal do PNLT 2009 era 2023 –, o que resultou em uma lista de 1.167 projetos que passaram a constituir o Portfólio de Projetos do PNLT 2011, classificados nos seguintes grupos ou categorias:

- **Prioritários**. 111 projetos avaliados e considerados como prioritários em função de sua maior viabilidade econômica (Taxa Interna de Retorno maior ou igual a 8% ao ano);

[4] Ano base 2007

- **Sociopolíticos**. 237 projetos avaliados como tendo menor viabilidade econômica, mas cuja implantação justifica-se igualmente em função de outros aspectos não explicitamente considerados na avaliação econômica, como valores e interesses de caráter sociopolítico, ambiental, tecnológico ou desenvolvimento regional.

- **PAC**. 231 projetos não avaliados por pertencerem ao Programa de Aceleração do Crescimento e com previsão de implantação já definida; e

- **Não avaliados**. 588 projetos não avaliados em função da não disponibilidade completa de informações, como a impossibilidade de georreferenciamento ou a impossibilidade de simulação segundo o método de simulação tradicionalmente adotado nas edições anteriores do PNLT, como projetos portuários, aeroviários e de terminais.

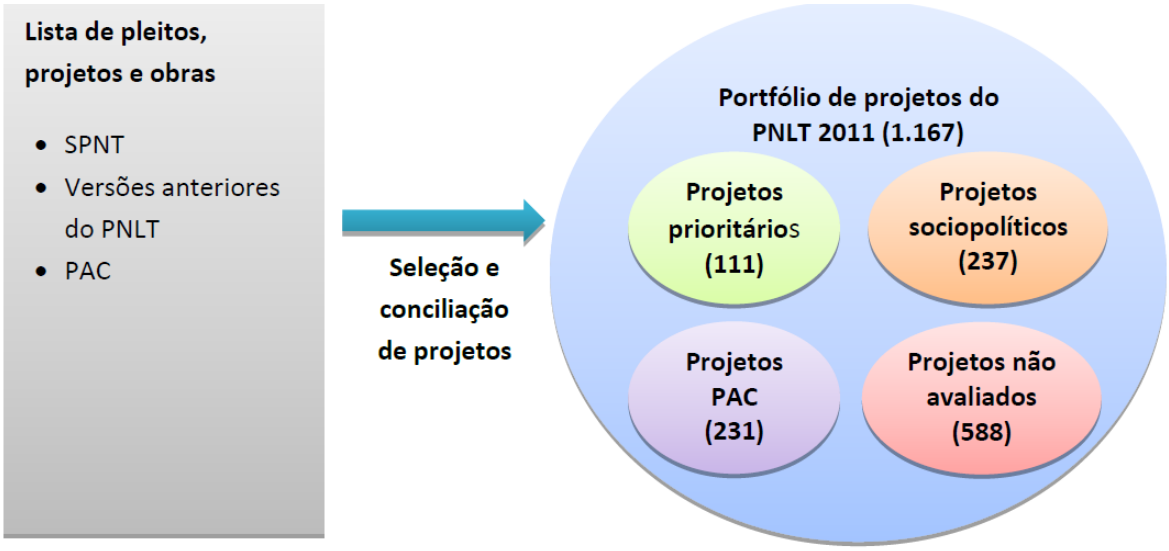

Figura 4 - Formação do portfólio de investimentos do PNLT 2011

3.1 O CENÁRIO DE TRANSPORTES

O transporte é um direito social garantido pela Constituição Federal a partir da Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015. Todavia, um sistema eficiente de transporte é uma necessidade econômica, sem a qual a vida em sociedade não é possível de forma satisfatória. A qualidade e a quantidade da infraestrutura de transportes de carga e de passageiros têm relevante papel no desenvolvimento dos demais setores da economia, pois o custo final das mercadorias depende do custo do transporte.

Assim, o desenvolvimento de um país está diretamente ligado à disponibilidade de infraestrutura de transportes, pois, a qualidade e as dimensões dessa infraestrutura condicionam e fomentam as demais áreas da economia.

Os setores produtores de commodities (agrícolas e minerais) são significativamente limitados pela infraestrutura de transportes, uma vez que o valor dos produtos é baixo em relação ao volume transportado, de maneira que o custo do transporte tem impacto relevante no custo final da commodity. No entanto, o Brasil, notório exportador de commodities, não dispõe de uma matriz de transportes equilibrada, isto é, alicerçada em meios mais econômicos de transportes de cargas. Por razões históricas ligadas ao fomento da indústria automotiva, a matriz de transportes brasileira migrou do modal ferroviário e aquaviário para o modal rodoviário ao longo de todo século XX, principalmente a partir dos anos 1950.

O PNLT pretendia apresentar uma lista indicativa, produzida sobre alicerces técnico-científicos, de investimentos prioritários que pudessem reequilibrar a matriz de transportes em termos mais econômicos para a sociedade, a fim de superar tanto a falta de planejamento sistemático das décadas anteriores quanto a qualidade e quantidade da infraestrutura de transportes brasileira.

Em termos de toneladas-quilômetro-úteis (TKU[5]), a terceira e última versão do PNLT apresentou o modo rodoviário como responsável por 52% da carga transportada, o ferroviário 30%, o aquaviário 13%, e o dutoviário 5%, conforme se visualiza na seguinte figura:

[5] Unidade representativa da distância vezes a carga útil transportada.

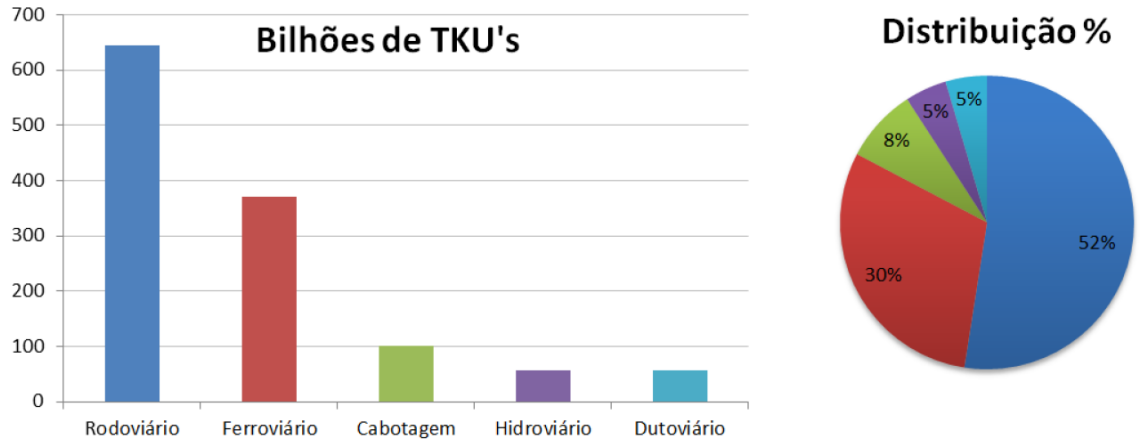

Figura 5 - Distribuição modal da matriz brasileira de transportes regionais de cargas em 2011.
Fonte: PNLT, 2011.

Entretanto, faz-se oportuno apontar que a literatura especializada apresenta outros resultados para descrever a matriz de transportes, cujas fontes, notadamente, vêm de instituições privadas como o Instituto ILOS e a Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias (ABCR). Esses levantamentos posteriores ao PNLT de 2007 apontam para uma maior dependência do modal rodoviário sobre os demais, em percentual de TKU. Destarte, a meta de reequilibrar a matriz de transportes não foi alcançada na vigência de execução do plano entre 2007-2011, pelo contrário, a matriz de transportes é atualmente mais desequilibrada do que era quando da idealização do plano, segundo os levantamentos da iniciativa privada.

Tabela 3 - Distribuição da Matriz de Transportes em TKU

	2007	**2011**	**2012**	**2012**
Rodoviário	58%	52%	61,1%	67%
Ferroviário	25%	30%	20,7%	18%
Aquaviário	13%	13%	13,6%	11%
Dutoviário	3,6%	5%	4,2%	3,6%
Aéreo	0,4%	-	0,4%	0,4%
Fonte	PNLT, 2007	PNLT, 2011	ABCR	Ilos

O desequilíbrio da matriz de transportes brasileira não significa que o modal rodoviário é apropriado e os demais modais inapropriados. Todos os modais possuem infraestrutura insuficiente no Brasil. O modal rodoviário, que tem recebido desde os anos 1950 a preferência dos investimentos, também é considerado insuficiente para as dimensões da economia nacional. Quando comparamos o Brasil com os EUA, que são países com dimensões geográficas semelhantes, mas economias desproporcionais, constatamos que os EUA têm Produto Interno Bruto – PIB sete

vezes maior que o brasileiro em dólares, entretanto, a malha rodoviária americana é cerca de 20 vezes maior que a malha brasileira em quilômetros[6]. Percebemos, portanto, que há ainda imenso potencial de crescimento no setor de infraestrutura de transporte rodoviário no Brasil.

Tabela 4 - Comparativo EUA x Brasil

	EUA	Brasil	Relação
Área (km^2)	9.857.306	8.515.767	16%
População (milhões)	316,4	198,3	60%
PIB (bilhões de dólares)	16.799,7	2.242,9	649%
PIB per capita (US$)	53.101	11.311	369%
Rodovias não pavimentadas (km)	2.267.175	1.353.186	67%
Rodovias pavimentadas (km)	4.186.692	213.299	1.863%

3.2 QUALIDADE DA INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES

A posição relativa do Brasil nos *rankings* internacionais de competitividade, no quesito infraestrutura de transportes não é favorável. Em particular, quando comparados os países do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) com os EUA, Chile e Argentina, por meio de suas posições no *ranking* do *World Economic Forum,* obtidas do relatório anual de competitividade global*,* o Brasil ocupa posição deficitária, com viés de queda em praticamente todos os setores. O que pode ser evidenciado pelas posições relativas dessas nações no *ranking*. Para complementar, didaticamente, são apresentadas tabelas com as posições relativas das supracitadas nações em cada área de infraestrutura analisada, rodovias, ferrovias, portos e aeroportos.

3.2.1 QUALIDADE DA INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA

A tabela 5 ilustra a posição dos EUA, Chile e Argentina mais os países do BRICS no *ranking* do *World Economic Forum* desde a avaliação do biênio 2008-2009 até a avaliação do biênio 2014-2015.

[6] PIB (milhões de USD) EUA: 15.653.366, Brasil: 2.207.040, FMI, 2012; Malha rodoviária pavimentada EUA 4,37 milhões de km, Brasil: 213.299 mil km, ILOS, 2012 e CNT, 2015.

Tabela 5 - Ranking da Qualidade da Infraestrutura Rodoviária - BRICS, Argentina, Chile e EUA, 2008 a 2015

Ranking – Qualidade da Infraestrutura Rodoviária	**2008-2009 (134)**	**2009-2010 (133)**	**2010-2011 (139)**	**2011-2012 (142)**	**2012-2013 (144)**	**2013-2014 (148)**	**2014-2015 (144)**
EUA	8º	11 º	19 º	20 º	20 º	18 º	16 º
Chile	22 º	15 º	12 º	22 º	23 º	27 º	31 º
África do Sul	40 º	40 º	43 º	43 º	42 º	41 º	37 º
China	51 º	50 º	53 º	54 º	54 º	54 º	49 º
Índia	87 º	89 º	90 º	85 º	86 º	84 º	76 º
Argentina	89 º	84 º	89 º	96 º	106 º	103 º	110 º
Brasil	110 º	106 º	105 º	118 º	123 º	120 º	122 º
Rússia	104 º	118 º	125 º	130 º	136 º	136 º	124 º

A Pesquisa CNT de rodovias de 2015 aponta que parte da malha rodoviária brasileira não é adequada para o tráfego de bens e pessoas, pois a maioria das vias apresenta algum tipo de defeito, seja o vício existente no pavimento, na sinalização ou na geometria da via. Segundo a CNT, a malha rodoviária brasileira tem a seguinte distribuição em relação a sua gestão.

Tabela 6 – Distribuição da malha rodoviária brasileira

Descrição	km	km	%
Rodovias não pavimentadas	1.353.186		78,6
Rodovias planejadas	154.192		9,0
Rodovias pavimentadas	213.299		12,4
Rodovias federais pavimentadas		66.712	3,9
Rodovias estaduais pavimentadas		119.691	7,0
Rodovias municipais pavimentadas		26.826	1,6
Rodovias federais duplicadas		5.830	0,3
Rodovias sob concessão privada		19.804	1,2
Total	1.730.677		100

Fonte: CNT, com correções.

Pouco mais de dez por cento das rodovias no Brasil são pavimentadas, cerca de nove por cento das rodovias são apenas planejadas. Dos 213.299 km de rodovias pavimentadas, apenas 66.712 km foram pavimentadas pela administração federal, dos quais apenas 5.830 são duplicados. Ademais, a malha brasileira além de pequena ainda é de qualidade sofrível, notadamente aquela sob administração pública.

Enquanto cerca de 37% das rodovias sob administração privadas são avaliadas como ótimas, apenas 10,56% das rodovias federais têm essa avaliação, segundo pesquisa da Confederação Nacional dos Transportes. Por outro lado, apenas

2,51% das rodovias sob administração privadas têm avaliação ruim ou péssimo, enquanto esse patamar é de 14,10% nas rodovias sob administração federal.

Tabela 7 - Confronto da qualidade das rodovias federais x privadas

Qualidade	Rodovias Federais		Rodovias Concedidas	
	km	%	km	%
Ótimo	7.103	10,56	7.415	37,44
Bom	25.229	37,50	8.084	40,82
Regular	24.786	36,84	3.808	19,23
Ruim	7.713	11,46	497	2,51
Péssimo	2.448	3,64	0	0,00
Total	67.279	100,00	19.804	100,00

A baixa densidade e qualidade da infraestrutura rodoviária brasileira deve-se a lacuna de investimentos públicos e restrições ao investimento privado no setor, que só pode ser explorado mediante licitações, que são promovidas a um ritmo aquém do necessário. Embora os investimentos públicos sejam maiores que os privados, a malha sob administração pública é muito superior à privada, de maneira que os investimentos por km são mais elevados nas rodovias sob administração privada que na pública.

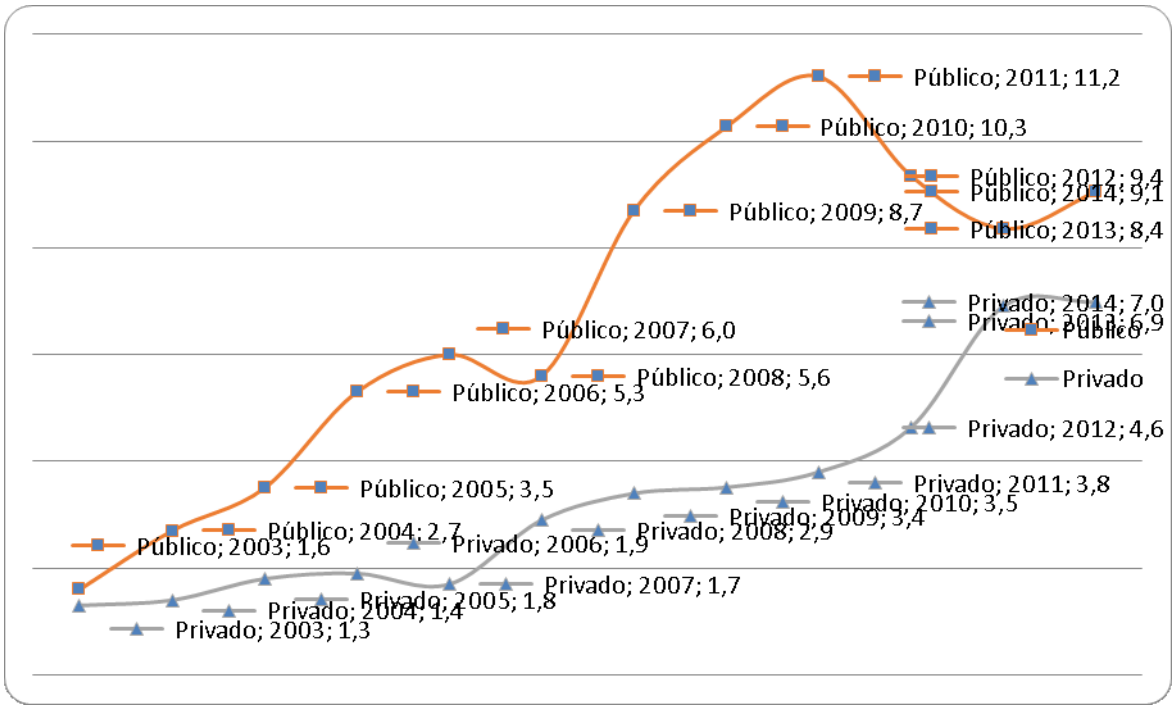

Figura 6 - Investimento Público x Privado em rodovias entre 2003 e 2014
Fontes: Ipea, CNT e ABCR. Valores em R$ bilhões.

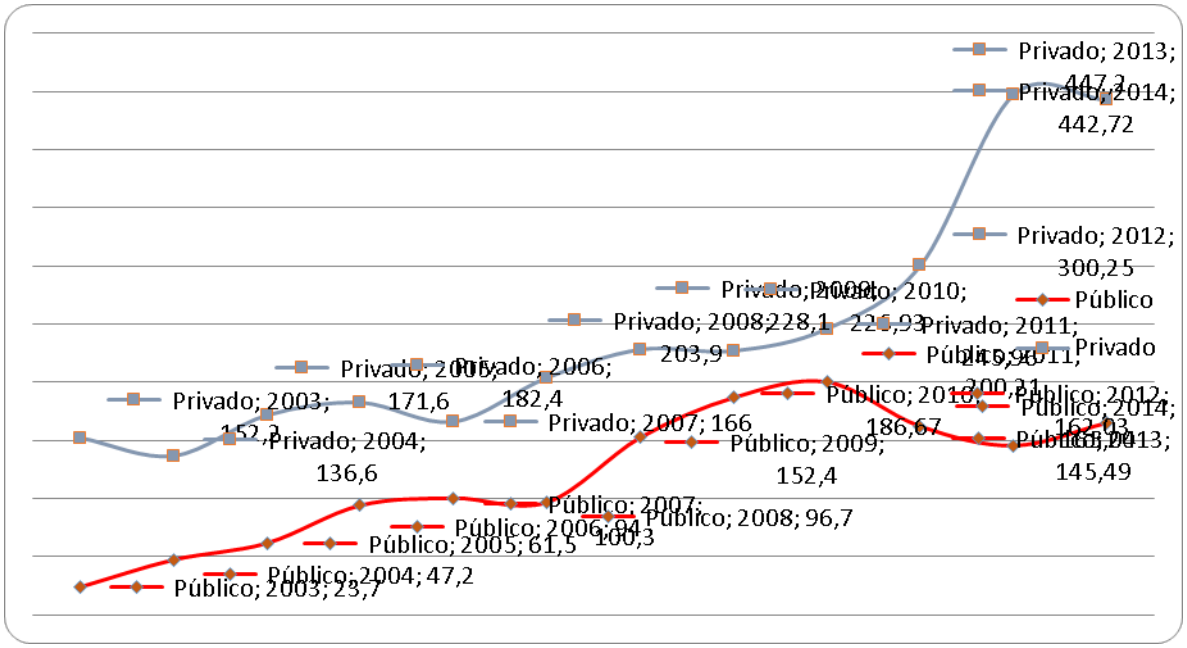

Figura 7 - Investimentos públicos e privados em rodovias por quilômetros entre 2003 e 2014
Fontes: Ipea, CNT e ABCR..
Valores em R$ mil/km

As figuras 6 e 7 apresentam os montantes investidos pelo setor público federal e pelas administradoras privadas que exploram rodovias, tantos as de origem estadual, municipal e federal. Os dados apontam que a partir de 2013 os investimentos privados em rodovias passaram a novo patamar com a execução do Plano de Investimento em Logística (PIL), que previram não apenas a manutenção da via, mas também a duplicação do lote concedido em até cinco anos do contrato de concessão. Houve um incremento de cerca de 50% das vias sob concessão entre 2012 e 2014, o que resultou em investimento de R$ 442,7 mil/km no setor privado, enquanto o investimento federal em manutenção e atualização da malha é cerca de um terço, R$ 165,04 mil/km.

Faz-se oportuno registrar, entretanto, que ao contrário do que se fazia no século XIX, quando o instituto da concessão era utilizado para implantação de novas infraestruturas, atualmente as concessões são utilizadas apenas para manutenção e atualização de infraestruturas pré-existentes. Há, portanto, um espaço não explorado para adoção da concessão para implantação de rodovias importantes do Sistema Nacional de Viação que até o presente não foram totalmente pavimentadas, como a BR-070, por exemplo, que liga Cuiabá à Brasília, passando por importante zona de produção agrícola e ainda cruzando à EF-151, Ferrovia Norte-Sul.

3.2.2 QUALIDADE DA INFRAESTRUTURA FERROVIÁRIA

A malha ferroviária brasileira passou por três ciclos de desenvolvimento, o primeiro de criação baseado em concessões privadas, iniciado no regime imperial em 1865 e durou até 1922 quando alcançou aproximadamente 29 mil km de extensão. O segundo ciclo foi de estagnação, marcado por um processo de estatizações e durou até 1995, quando houve a desestatização da malha federal e paulista. O terceiro ciclo é o de atualização, iniciado pela reconcessão à iniciativa privada da infraestrutura ferroviária e construção de novos trechos pelo Estado, notadamente a Ferrovia Norte-Sul, ainda não integralmente operacional.

Destarte, a exceção de quatro trechos outorgados à VALEC, a infraestrutura ferroviária nacional está sob administração privada no Brasil, tendo sofrido um hiato de desenvolvimento entre 1922 até 1995, de maneira que a extensão da malha é muito inferior às necessidades da economia nacional. A figura 9 ilustra que a maior parte da malha está concentrada nas regiões sul e sudeste do Brasil.

A malha ferroviária nacional contava, em 2013, com uma extensão total de 28.190 km, sendo 22.219 km – 78,8% – em bitola estreita (1,00 m); 5.461 km – 19,4% – em bitola larga (1,60 m); e 510 km – 1,8% – em bitola mista. Essa malha atravessa 22 Unidades da Federação, em todas as Regiões. O total de carga transportada em 2012 por todas as concessionárias correspondeu a 459.947 toneladas úteis (TU) – o que representa um crescimento de 18,2% em relação a 2006. Segundo a CNT, a produção de transporte em toneladas-quilômetro útil (TKU), por sua vez, foi de 301.653 – um crescimento de 26,5% em relação a 2006. No mesmo período, o número de acidentes por milhão de trem-quilômetro teve uma redução de 43,4%. A quantidade de locomotivas em circulação teve um aumento de 44,2%, enquanto o de vagões aumentou 44,9%.[7]

[7] Plano CNT de Transporte e Logística 2014. Brasília. CNT, 2014.

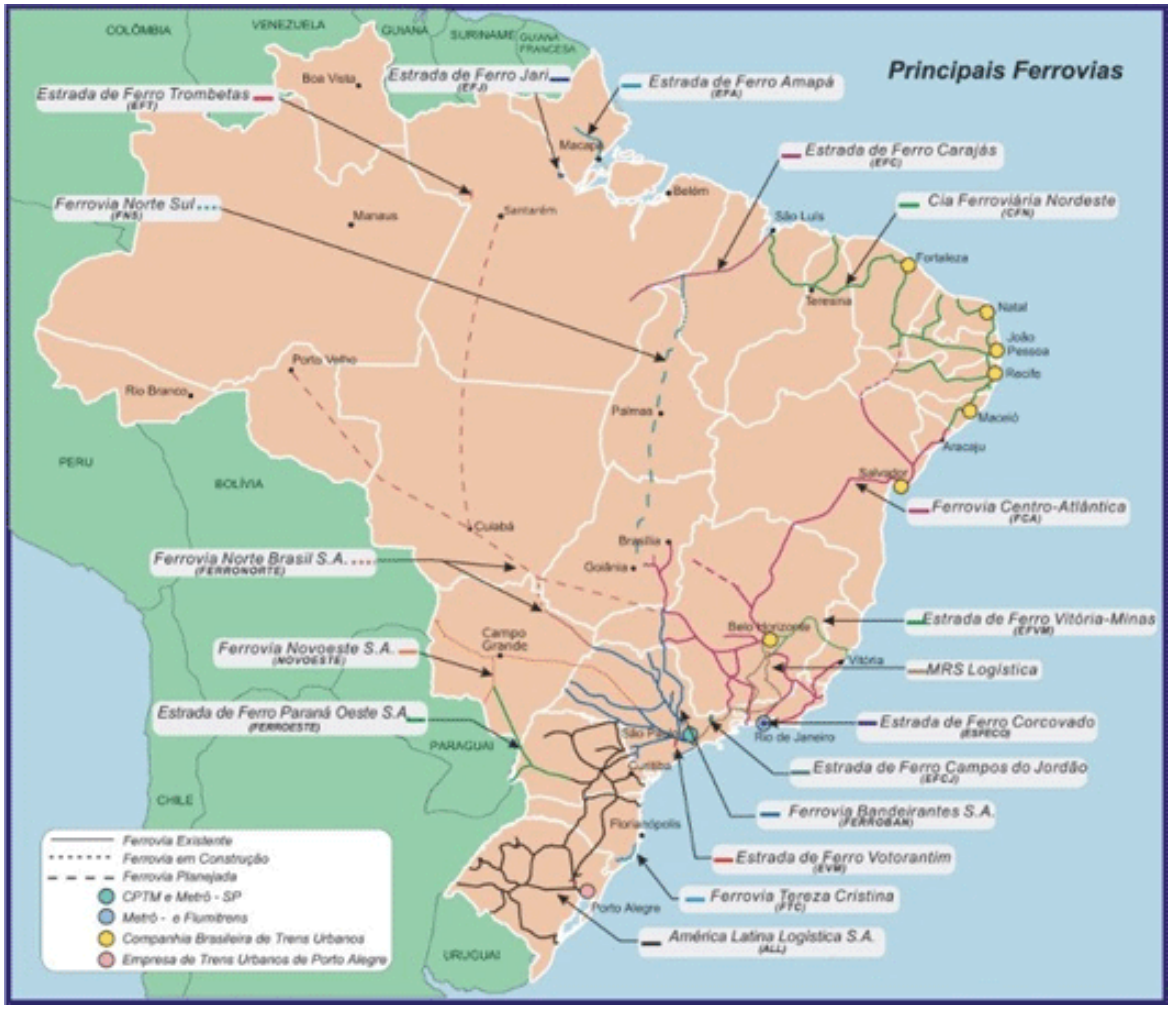

Figura 8 – Mapa Ferroviário Brasileiro. Fonte ANTT.

Apesar do sucesso de revitalização da infraestrutura ferroviária decorrente do processo de desestatização havido em 1995, baseado em contratos de arrendamento dos ativos e concessão da exploração dos serviços, a desestatização não resultou em ampliação da rede, pelo contrário, diversos segmentos foram devolvidos ao Estado ou se tornaram subutilizados em razão de alegações de antieconomicidade.

Para ampliar a malha o Governo Lula, em 2008, optou por fortalecer a estatal federal VALEC por meio da Lei nº 11.772, de 17 de setembro de 2008, que reestruturou a Empresa Pública VALEC. A Lei nº 11.772, de 2008 previu que a VALEC construiria e exploraria as seguintes ferrovias:

- **EF-151**, denominada Ferrovia Norte-Sul; que ligaria Belém-PA a Panoram-SP;

- **EF-267**, ramal de ligação entre a EF-151 em Panorama-SP a Porto Murtinho-MS;

- **EF-334**, denominada Ferrovia de Integração Oeste Leste (FIOL), que liga Ihéus-BA a EF-151; e

- **EF-354**, denominada ferrovia Transoceânica, que liga o litoral norte fluminense à fronteira Brasil-Peru.

Dessas quatro ferrovias, apenas a EF-151 foi parcialmente construída no trecho entre Açailândia-MA e Anápolis-GO, todavia ainda não está integralmente operacional. Até dezembro de 2015, apenas o tramo entre Porto Nacional-TO e Açailândia-MA estavam operacionais, operados pela VLI, *holding* que opera na área de logística, controlada pelas empresas VALE, Mitsui, FI-FGTS e *Brookfield* organizada como Operador Ferroviário Independente atuando, notadamente, nas concessões ferroviárias da VALE com carga geral, grãos, combustíveis, fertilizantes, madeira e produtos siderúrgicos[8].

O tramo sul da EF-151 entre Ouro Verde-GO e Estrela do Oeste-SP está sendo construído pela VALEC que também está construindo um tramo da EF-334 entre Ilhéus e Barreiras, todavia com atrasos significativos na construção. Segundo notícias da imprensa[9], o trecho da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol) de Ilhéus a Caetité, na Bahia, onde se encontra a principal frente de trabalho, já teve 70,1% de suas obras concluídas. O término dos trabalhos foi previsto inicialmente para dezembro de 2012. Agora, estima-se que o trabalho seja concluído somente em dezembro de 2017. Na continuação desse trecho, entre Caetité e Barreiras, também na Bahia, o número de empregados diretos passou de 2.187, em fevereiro, para 510 em novembro, e o prazo foi prorrogado até junho de 2018.

As demais ferrovias outorgadas à VALEC pela Lei nº 11.772, de 2008 não saíram do papel. Durante o Governo Dilma vem sendo discutida a hipótese de se mudar o modelo de concessão ferroviária do adotado na década de 1990 em que o explorador da infraestrutura também explora o material rodante para um novo modelo de atuação do Estado no setor ferroviário baseado na desagregação vertical (*unbundling*) e no acesso aberto (*open access*), ou seja, na separação entre as outorgas para exploração da infraestrutura ferroviária e para a prestação do serviço de transporte ferroviário, e na garantia de livre acesso à malha ferroviária por qualquer transportador habilitado.

Em 2013, o Governo Federal instituiu por meio do Decreto nº 8.129, de 23 de outubro de 2013, a política de livre acesso ao subsistema ferroviário federal. A Valec, em 15/12/2014, chegou a comunicar ao mercado sua intenção de disponibilizar a capacidade de transporte do trecho ferroviário compreendido entre as cidades de

[8] VLI investe R$ 500 milhões em três novos terminais integradores. Revista Ferroviária, Ed. Outubro/Novembro 2015.
[9] Obras nas Ferrovias fora dos trilhos. Caderno Economia, O Globo, 07 de janeiro de 2016.

Porto Nacional-TO e Anápolis-GO, da EF – 151 – Ferrovia Norte-Sul. Entretanto, com a divulgação do PIL 2 em junho de 2015, o modelo de *open acess* foi relativizado.

Assim, não é clara qual a posição atual do Governo Federal, quanto ao *open access*. Há incertezas se o Governo Federal desistiu ou não desse modelo em prol de manter o formato de exploração monopolista da capacidade da ferrovia. É certo, entretanto, que o Mercado vem rejeitando o *open access* em razão do chamado risco Valec, pois, nesse formato a Valec remunera o concessionário integralmente pela futura capacidade de transporte da ferrovia e revende esse direito no próprio mercado de usuários da via. Na prática, isso garantiria a demanda aos investidores na exploração das concessões, mas provocaria o risco de inadimplência ao longo da vigência contratual, posto que a Valec poderia passar por uma crise financeira, em razão tanto de crise fiscal do Executivo, quanto de desequilíbrio na gestão do negócio.

No modelo de *open acess* haveria um claro conflito de interesse entre a concessionária ferroviária e os usuários da ferrovia, com potencial impacto na produtividade da ferrovia, pois, parte da remuneração da concessionária viria de um intermediário, a Valec, independente do uso da ferrovia e parte da remuneração e dos custos viria da efetiva utilização da ferrovia. Assim, a maximização dos lucros poderia vir do uso parcial da ferrovia, hipótese em que a Valec arcaria sozinha com o prejuízo, posto que a assimetria de informações não permitiria a perfeita parametrização da remuneração da ferrovia. Nessa hipótese, a concessionária não teria incentivos para aumentar a produtividade da ferrovia, essa tarefa caberia a Valec que não possui nenhuma expertise no ramo de logística.

Assim, durante o Governo Dilma foram anunciados dois Planos de Investimento em Logística (PIL) na área de ferrovias. O PIL 1 foi lançado em 15 de agosto de 2012 e sem que nenhum quilômetro de trilhos fosse concedido ou construído em 09 de junho de 2015 foi lançado o PIL 2, sem uma formalização clara do futuro da política de acesso ao subsistema ferroviário federal.

Tabela 8 Programas de Investimento em Logística na área ferroviária

Programa	PIL 1	PIL 2
Modelo	*Open acces.* A concessionária detém o direito de exploração da infraestrutura ferroviária. A Valec compra a totalidade da capacidade da ferrovia remunerando a concessionária por uma tarifa (Tarifa pela	Variável. Maior valor de outorga (vence quem oferecer ao governo maior valor pelo direto de exploração); menor tarifa; e compartilhamento de investimentos. A escolha do modelo se dará de acordo com

	Disponibilidade da Capacidade Operacional - TDCO). A Valec subcede, a título oneroso, o direito de uso de capacidade de tráfego a operadores ferroviários.	as características de cada ferrovia. Em todos os casos, haverá garantia de direito de passagem.
Trechos	- Porto Nacional-TO - Estrela D'Oeste-SP; - Anápolis-GO – Corinto-MG; - Belo Horizonte – Guanambi-BA; - Açailândia-PA – Barcarena-MG; - Sinop-MT – Miritituba-PA - Sapezal-MT - Porto Velho-RO - Estrela D'Oeste -SP – Dourados-MS - Corinto-MG – Campos-RJ - Maracaju-MS – Paranaguá-PR - Salvador-BA – Recife-PE - Lucas do Rio Verde-MT – Campinorte-GO - Ferroanel de São Paulo - Rio de Janeiro-RJ – Vitória-ES - São Paulo-SP - Rio Grande-RS	- Palmas-TO – Anápolis-GO e Barcarena-PA – Açailândia-MA; - Anápolis-GO - Estrela D´Oeste-SP - Três Lagoas –MS; -Lucas do Rio Verde-MT e Miritituba-PA; - Rio de Janeiro – Espírito Santo; - Bioceânica (que interligará o Centro-Oeste brasileiro ao Peru).

A figura 9 a seguir, ilustra a variação entre as ferrovias eleitas pelos dois programas de investimento em logística pelo Governo Dilma. Nota-se que enquanto parte da primeira seleção de ferrovias, PIL 1, estava inserida na malha das concessionárias estabelecidas na década de 1990, abrangendo regiões servidas notadamente pela América Latina Logística (ALL) e Ferrovia Centro-Atlântica (FCA), a segunda seleção, PIL 2, concentrou-se em trechos ainda não explorados por concessionárias pré-estabelecidas, a exceção do trecho entre Vitória e Rio de Janeiro, que foi originalmente concedido à FCA.

As indefinições e falta de objetividade do Governo quanto ao planejamento ferroviário contribuíram para a perda de oportunidades de investimento, como por exemplo, a linha do ferroanel de São Paulo, que estava presente no PIL1 e foi descartado no PIL2. Essa linha poderia estar sendo construída conjuntamente com o ramal norte do rodoanel de São Paulo, com menores custos de construção, já que os custos de terraplenagem e obras de arte especiais poderiam ser compartilhados se a rodovia e ferrovia fossem construídas concomitantemente.

Ademais, a falta de clareza no planejamento do setor ferroviário tem gerado insegurança no mercado, inviabilizando investimentos privados. Como foi bem expresso em revista especializada: *Ninguém espera bons ventos para a economia brasileira neste ano de 2015. Não pode ser diferente entre os agentes do setor ferroviário. O governo já sinalizou, de novo, que vai mesmo rever as concessões. O que pode até não acontecer, por absoluta falta de articulação dentro do próprio governo. Mas a simples reafirmação do que já está virando notícia velha é suficiente para agravar a paralisia dos investimentos e botar os operadores numa posição*

ainda maior de recuo estratégico. Quem vai investir sem saber quais serão as regras?[10]

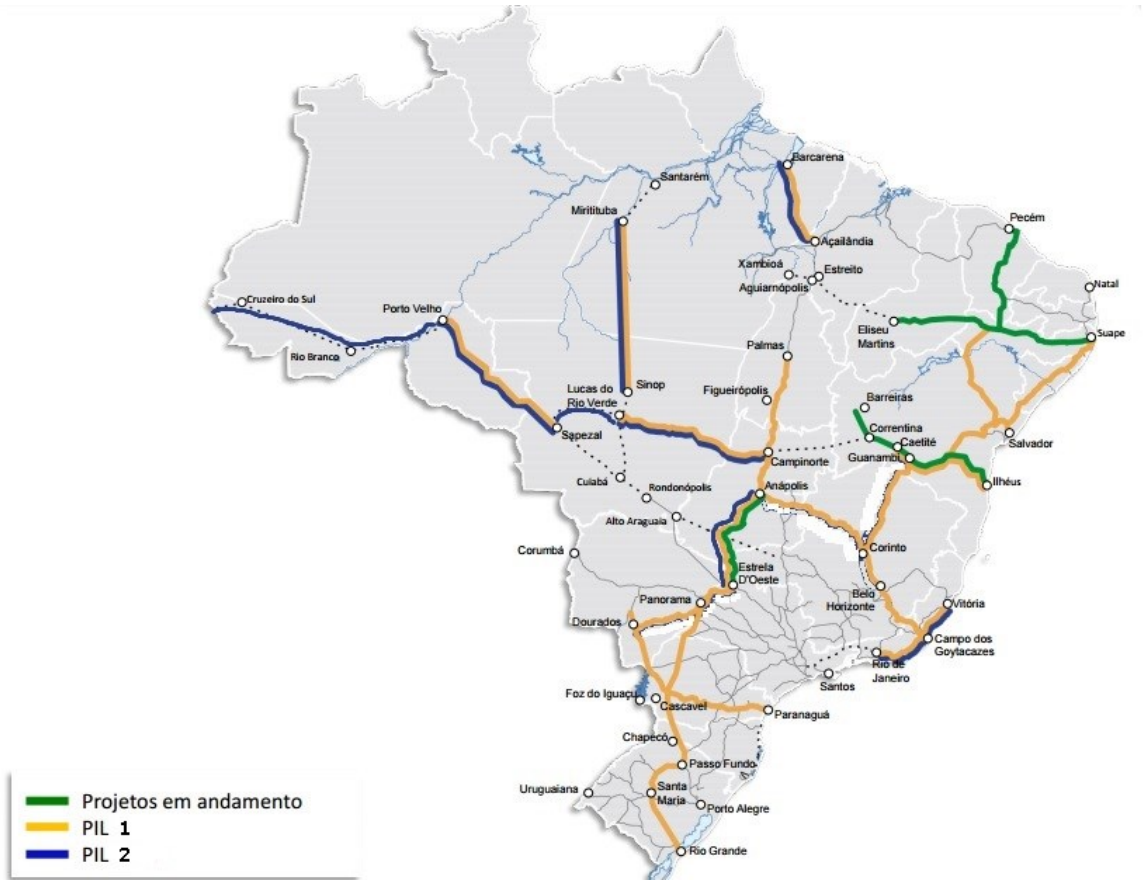

Figura 9 - Malha ferroviária dos Programas de Investimento em Logística

A tabela 9 ilustra a posição relativa dos EUA, Chile e Argentina mais os países do BRICS no *ranking* do *World Economic Forum* desde a avaliação do biênio 2008-2009 até a avaliação do biênio 2014-2015. E, a tabela 9 ilustra as posições de cada um dos países citados, bem como o número de países avaliados em cada biênio, desta feita para infraestrutura ferroviária.

Mesmo que integralmente implantados quaisquer das versões do PIL-Ferrovias, a malha ferroviária brasileira ainda seria modesta para a dimensão continental do país. A malha ferroviária americana possui cerca de 220 mil km, a russa 87 mil km, a chinesa 86 mil km e a argentina 37 mil km de trilhos. Quando a qualidade da infraestrutura ferroviária como um todo é analisada, o Brasil ocupa

[10] Editorial. Revista Ferroviária. Dez 2014/Jan 2015.

posição deficitária no rol de nações avaliadas pelo ranking de competitividade do Fórum Econômico Mundial.

Tabela 9- Ranking da Qualidade da Infraestrutura Ferroviária - BRICS, Argentina, Chile e EUA, 2008 a 2015

Ranking – Qualidade da Infraestrutura Ferroviária	**2008-2009 (134)**	**2009-2010 (133)**	**2010-2011 (139)**	**2011-2012 (142)**	**2012-2013 (144)**	**2013-2014 (148)**	**2014-2015 (144)**
EUA	16 º	17 º	18 º	20 º	18 º	17 º	15 º
China	28 º	27 º	27 º	21 º	22 º	20 º	17 º
Rússia	32 º	33 º	31 º	29 º	30 º	31 º	26 º
Índia	21 º	20 º	23 º	24 º	27 º	19 º	27 º
África do Sul	37 º	40 º	47 º	46 º	46 º	48 º	44 º
Chile	73 º	76 º	77 º	82 º	64 º	65 º	73 º
Brasil	86 º	86 º	87 º	91 º	100 º	103 º	95 º
Argentina	76 º	78 º	82 º	89 º	103 º	106 º	96 º

3.2.3 QUALIDADE DA INFRAESTRUTURA PORTUÁRIA

O investimento no setor portuário sofreu seguidos adiamentos nos últimos anos. O PIL lançado em 2012 previa um investimento privado de R$ 54,2 bilhões. Passados 3 anos, na época do lançamento de uma nova fase do PIL, o balanço era de que apenas haviam sido viabilizados investimentos de R$ 11,1 bilhões, ainda assim contabilizando o valor de R$ 8,4 bilhões ainda não executados, de terminais já autorizados. A nova fase do PIL lançada em 2015, em que boa parte eram obras já prometidas em 2012, projetava um valor ainda menor, de R$ 37,4 bilhões, considerando novos arrendamentos, novos Terminais de Uso Privado e renovações de arrendamento.

A tabela 10 ilustra a posição relativa dos EUA, Chile e Argentina mais os países do BRICS no ranking do *World Economic Forum* desde a avaliação do biênio 2008-2009 até a avaliação do biênio 2014-2015. E, na tabela 6 ilustra as posições de cada um dos países citados, bem como o número de países avaliados em cada biênio, desta feita para infraestrutura portuária.

Tabela 10 - Ranking da Qualidade da Infraestrutura Portuária - BRICS, Argentina, Chile e EUA, 2008 a 2015

Ranking – Qualidade da Infraestrutura Portuária	**2008-2009 (134)**	**2009-2010 (133)**	**2010-2011 (139)**	**2011-2012 (142)**	**2012-2013 (144)**	**2013-2014 (148)**	**2014-2015 (144)**
EUA	11º	13 º	22 º	23 º	19 º	16 º	12 º
Chile	37º	27 º	24 º	37 º	34 º	32 º	35 º
África do Sul	49º	49 º	49 º	50 º	52 º	51 º	46 º
China	54º	61 º	67 º	56 º	59 º	59 º	53 º
Índia	93º	90 º	83 º	82 º	80 º	70 º	76 º
Rússia	76º	87 º	93 º	97 º	93 º	88 º	81 º
Argentina	92 º	85 º	88 º	94 º	101 º	99 º	91 º
Brasil	123 º	127 º	123 º	130 º	135 º	131 º	122 º

3.2.4 QUALIDADE DA INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA

As iniciativas de ampliação da infraestrutura aeroportuária estão divididas em investimento em 270 aeroportos para aviação regional, e em concessões nos aeroportos de grande porte até então administrados pela Infraero.

Em relação aos aeroportos regionais, avançam de forma lenta desde 2012 as obras nos aeroportos. Segundo a Secretaria de Aviação Civil, o investimento total com recursos do Fundo Nacional de Aviação Civil — FNAC seria de R$ 7,3 bilhões. A ideia é de que 96% da população brasileira estejam a 100 quilômetros de um terminal de passageiros. Atualmente 40 milhões de pessoas estão a uma distância maior que esta, e apenas 77 aeroportos regionais operam voos comerciais com regularidade. Até a presente data nenhuma obra foi iniciada, devido a atrasos nas fases iniciais de Estudo de Viabilidade Técnica, Estudo Preliminar e de Licenciamento Ambiental.

Quanto à concessão dos grandes aeroportos, um aeroporto, São Gonçalo do Amarante, foi construído 100% privado, e 5 aeroportos foram a leilão para administração por consórcios com controle privado, mas mantendo 49% de participação da Infraero. Como a estatal participa dos elevados investimentos após a concessão e os resultados são de médio prazo, a situação resulta em prejuízo que, estima-se, tenha sido de R$ 450 milhões em 2015.

Em função destes resultados, nas novas concessões dos aeroportos de Fortaleza, Salvador, Florianópolis e Porto Alegre, não haverá participação da Infraero, conforme divulgado pela Secretaria de Aviação Civil.

Repete-se na infraestrutura aeroportuária de transportes a posição deficiente do Brasil nos *rankings* internacionais de competitividade. Mais uma vez, o Brasil ocupa posição deficitária, com viés de queda, tal qual havíamos constatado nos demais modais.

Tabela 11- Ranking da Qualidade da Infraestrutura Aeroportuária - BRICS, Argentina, Chile e EUA, 2008 a 2015

Ranking – Qualidade da Infraestrutura Aeroportuária	**2008-2009 (134)**	**2009-2010 (133)**	**2010-2011 (139)**	**2011-2012 (142)**	**2012-2013 (144)**	**2013-2014 (148)**	**2014-2015 (144)**
EUA	12º	20 º	32 º	31 º	30 º	18 º	9 º
África do Sul	25 º	23 º	18 º	17 º	15 º	11 º	11 º
Chile	24 º	19 º	26 º	35 º	39 º	46 º	45 º
China	74 º	80 º	79 º	72 º	70 º	65 º	58 º
Índia	66 º	65 º	71 º	67 º	68 º	61 º	71 º
Rússia	88 º	92 º	104 º	105 º	104 º	102 º	79 º
Argentina	123 º	113 º	115 º	119 º	115 º	111 º	107 º
Brasil	101 º	89 º	93 º	122 º	134 º	123 º	113 º

3.2.5 RESUMO DA QUALIDADE DOS MODAIS DE TRANSPORTE

Como visto, a posição relativa do Brasil nos *rankings* internacionais de competitividade, no quesito infraestrutura de transportes não é favorável ao desenvolvimento da economia nacional. Quando os modais são visualizados de forma conjunta, percebe-se que o modal ferroviário, majoritariamente privado, é o que obtém uma posição menos desfavorável em relação a outros países, apesar da suspensão parcial de investimentos privados em razão de anúncios de mudança do marco regulatório e de incerteza quanto à prorrogação dos contratos de 30 anos das atuais concessionárias.

Tabela 12 – Ranking dos Diversos Modais de Transporte Brasileiro no *World Economic Forum*

Modal	**2008-2009**	**2009-2010**	**2010-2011**	**2011-2012**	**2012-2013**	**2013-2014**	**2014-2015**
Ferroviário	86 º	86 º	87 º	91 º	100 º	103 º	95 º
Aeroportuário	101 º	89 º	93 º	122 º	134 º	123 º	113 º
Rodoviário	110º	106 º	105 º	118 º	123 º	120 º	122 º
Portuário	123 º	127 º	123 º	130 º	135 º	131 º	122 º

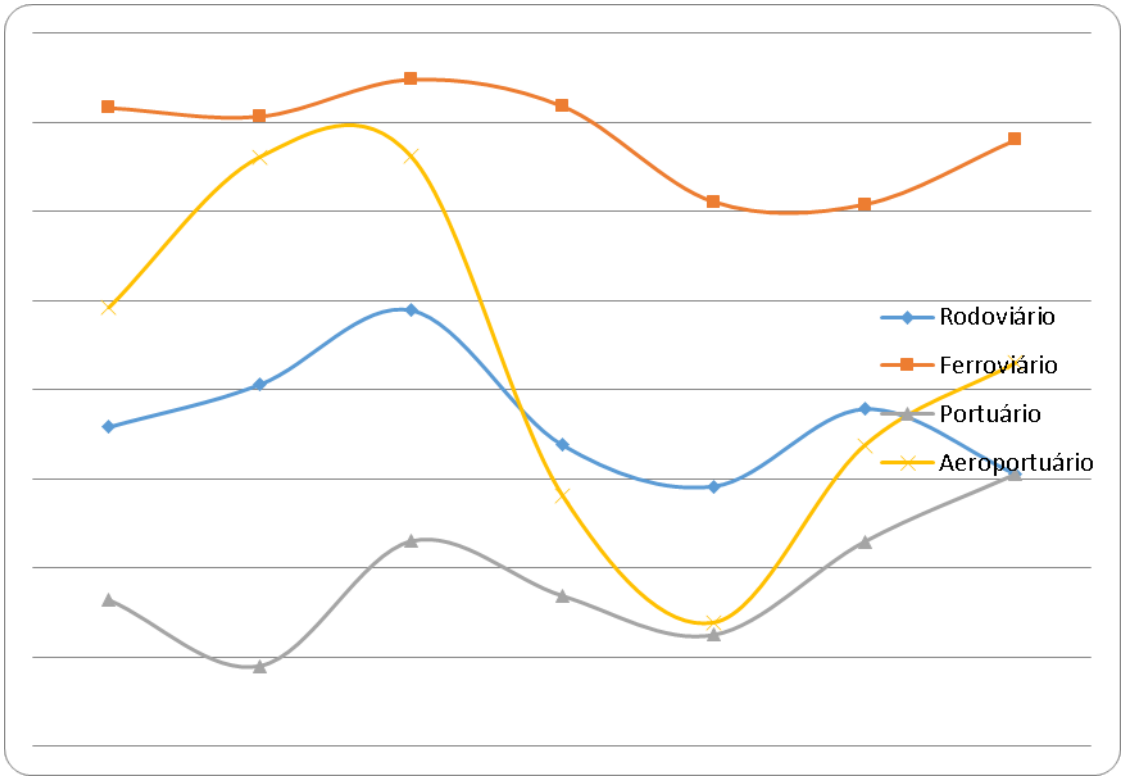

Figura 10– Variação da posição dos subsistemas de infraestrutura de transportes do Brasil avaliados pelos relatórios de competitividade do *World Economic Forum* nos últimos sete anos

A figura 10 e tabela 12 são indicativos de que a participação privada na exploração das infraestruturas de transportes no Brasil tem correlação com a qualidade da infraestrutura. Como visto, o setor ferroviário, majoritariamente privado, é o de melhor posição no *ranking*. O setor aeroportuário tem melhorado sua qualidade após a crise aeroportuária de 2011/12 com a privatização dos principais aeroportos do país. Assim como também se percebe no setor portuário após o último ciclo de privatizações decorrente da nova lei dos portos, Lei nº 12.815, de 5 de julho de 2013, que autorizou a instalação de terminais de uso privado, com competência para o transporte de cargas de terceiros.

O setor rodoviário é o único que não tem conseguido melhorar sua posição no *ranking* do Forum Econômico Mundial, todavia, possivelmente a queda se deva mais a diminuição dos investimentos públicos no resto da malha à falta de investimentos privados, pois, como visto nas figuras 7 e 8, os investimentos privados em rodovias nos últimos dois anos são os maiores de todos os tempos no Brasil.

4. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Foram realizadas duas audiências públicas. Os resumos das transcrições estão nos anexos I e II deste relatório.

A audiência pública de **16 de novembro de 2015** destinou-se a discutir a interface dos órgãos do setor de transportes com outros cujas competências impactam a realização de obras de infraestrutura. Estiveram presentes como convidados:

- Helder Barbalho, Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Portos da Presidência da República;
- Eliseu Padilha, Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República;
- Natalia Marcassa de Souza, Secretária Executiva do Ministério dos Transportes, que representa o Sr. Ministro dos Transportes neste evento;
- Franklin Rodrigues da Costa, Subprocurador-Geral da República; e
- Thomaz Toledo, Diretor de Licenciamento Ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

A audiência pública de **3 de dezembro de 2015** destinou-se a continuar a discutir, no âmbito da avaliação do Plano Nacional de Logística de Transportes, as razões dos atrasos e abandonos de obras públicas no Brasil e tratar do cronograma das obras atuais sob responsabilidade do Governo Federal. Estiveram presentes como convidados:

- Valter Casimiro Silveira, Diretor-Geral do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT;
- Mário Mondolfo, Diretor de Engenharia da Valec Engenharia Construções e Ferrovias S.A.;
- Natalia Marcassa de Souza, Secretária Executiva do Ministério dos Transportes, que representa o Sr. Ministro dos Transportes neste evento; e
- Arsênio José da Costa Dantas, Coordenador-Geral de Infraestrutura do Tribunal de Contas da União.

5. SÍNTESE DOS PRINCIPAIS PROBLEMAS

O PNLT pretendia ser um plano de Estado, não apenas de Governo, que elencaria um portfólio de investimentos prioritários fundamentado em metodologia técnico-científica transparente, tanto para os interesses do Mercado quanto para os

estudos da Academia. Entretanto, a fragmentação do setor de transporte para dar espaço à lógica do Presidencialismo de Coalizão causou, como efeito colateral, a desintegração da política de planejamento em transportes.

O PNLT foi descontinuado, sem que, no entanto, tenha conseguido reequilibrar a matriz de transportes, após sua terceira edição em 2011. O PNLT foi substituído por planos setoriais isolados, pelos Planos de Investimento em Logística, e, em tese, pelo anunciado (PNLI) Plano Nacional de Logística Integrada, ainda em elaboração pela EPL. Até o momento não é sabido se o futuro PNLI terá a mesma tecnicidade ou transparência do PNLT.

Assim, percebe-se que a partir da não continuidade do PNLT e da não implantação prática do CONIT o planejamento em transportes perdeu o atributo da previsibilidade, pois a Sociedade e o Mercado são surpreendidos por ações de propaganda sobre investimentos que não são concretizados, de tal maneira que os investidores são desestimulados a investir no setor de transportes, uma vez que as prioridades e as regras de negócio são inconstantes, como tem sido o caso do setor ferroviário, exemplo claro da falta de transparência e previsibilidade.

Os investimentos que se concretizam são em maioria desenvolvidos no setor rodoviário, em contrassenso ao planejamento original do PNLT que visava equilibrar a matriz de transportes em benefício dos setores ferroviário e aquaviário, ainda assim de forma limitada e decrescente desde 2010 no setor público. Não obstante, os projetos em desenvolvimento ainda padecem de: restrições técnicas, como falhas e omissões nos projetos; dificuldade na obtenção de licenças ambientais; restrições orçamentárias; e falta de planejamento integrado, a fim de trazer maior integração modal à rede de transportes.

Ademais, o planejamento das concessões das infraestruturas de transportes, que em tese deveria ser discutido no Conit, aparentemente, tem sido arquitetado com um viés fiscal no Ministério do Planejamento, e não com um viés logístico nos Ministério dos Transportes, SAC ou SEP.

6. RECOMENDAÇÕES

Em face do exposto, recomendamos ao Poder Executivo:

1. *adotar* maior transparência e tornar mais frequentes e efetivas as reuniões do CONIT*;*

2. *adotar* maior transparência, efetividade e continuidade na edição de planos de investimento em logística, sejam eles elaborados pelo MT, SEP, SAC ou EPL*;*

3. *elaborar* relatórios anuais analíticos acerca da execução dos projetos propostos nos portfólios de investimento dos planos nacionais de investimento em logística, independente do modal*;*

4. *criar* um cadastro transparente e perene de projetos de obras públicas federais, que apresente indicador de prioridade e estimativa de custos e benefícios a fim de dar maior segurança a investimentos privados*;*

5. *permitir* maior participação do Mercado por meio do instituto do Procedimento de Manifestação de Interesse na elaboração de projetos de obras públicas*;*

6. *criar* um cadastro de obras públicas federais a fim de permitir maior *accountability* do investimento público pela sociedade, inclusive o acompanhamento das obras*;*

7. *permitir* maior participação estrangeira na exploração de infraestruturas de transportes a fim de aumentar a competitividade das licitações e diminuir o custo Brasil*;*

8. *alienar* a participação da Infraero nos aeroportos já concedidos a fim de salvaguardar o investimento público apenas nos aeroportos públicos*;*

9. *vetar* a participação da Infraero nas futuras concessões aeroportuárias*;*

10. *ampliar* a adoção do instituto da concessão para implantação de novas rodovias e ferrovias, não apenas manutenção das pré-existentes*;*

11. *priorizar* a concessão de infraestruturas ferroviárias conectadas à malha atual em bitola larga ou mista a fim de dar maior sinergia à rede*;*

12. *priorizar* a concessão de infraestruturas rodoviárias conectadas à rede ferroviária a fim de aumentar a intermodalidade e equilibrar a matriz de transportes;

13. *condicionar* a eventual prorrogação por mais 30 anos das atuais concessões ferroviárias à ampliação da capacidade da rede, pelo aumento da extensão das linhas ou adoção de bitolas mistas nas áreas de contato com outras linhas, por exemplo;

14. *priorizar* a indicação dos Diretores das Agências Reguladoras quando vagos os respectivos cargos*;*

15. *regulamentar* a cobrança do uso de águas públicas, abstendo-se da cobrança das instalações portuárias públicas ou privadas;

16. *fomentar* a aviação regional através de incentivos ao uso de aeronaves de menor porte em complemento à malha aérea de maior fluxo de passageiros;

17. *reduzir* a carga burocrática para operação de aviação de pequeno porte;

18. *priorizar* fiscalização e combate aos táxi aéreos clandestinos; e

19. *harmonizar* a política tributária aplicada aos combustíveis, a fim de incentivar a adoção dos modais mais econômicos.

Ademais, recomendamos ao Poder Legislativo:

1. *instituir* o marco regulatório do setor ferroviário a fim de dar segurança jurídica aos investimentos;

2. *normatizar* a licença ambiental *fast track* para obras estruturantes conforme proposto na Agenda Brasil;

3. *aperfeiçoar* o marco regulatório das futuras concessões de aeroportos, permitindo planejamento antecipado do investimento privado;

4. *aperfeiçoar* a legislação para permitir a participação do capital estrangeiro nas operadoras de serviços de transporte aéreo regular;

5. *instituir* prazo máximo para indicação de Diretores de Agências Reguladoras;

Esse é o relatório que submetemos à aprovação dos meus ilustres Pares da Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI).

Sala da Comissão, 02 de março de 2016.

Senador GARIBALDI ALVES FILHO
Presidente

Senador WELLINGTON FAGUNDES
Relator

ANEXO I

AUDIÊNCIA PÚBLICA DE 16 DE NOVEMBRO DE 2015

Participantes:

- Helder Barbalho, Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Portos da Presidência da República;
- Eliseu Padilha, Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República;
- Natalia Marcassa de Souza, Secretária Executiva do Ministério dos Transportes, que representa o Sr. Ministro dos Transportes neste evento;
- Franklin Rodrigues da Costa, Subprocurador-Geral da República; e
- Thomaz Toledo, Diretor de Licenciamento Ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

Iniciando a audiência, o Sr. Helder Barbalho, representante da Secretaria de Portos, fez uma apresentação sobre o Plano Nacional de Logística Portuária, que tem previsão de lançamento ainda em 2015. Lembrou que 95% do volume do comércio nacional passam pelos portos marítimos brasileiros, e que entre 2003 e 2014 houve um aumento de 70% na movimentação de carga. Relembrou os momentos estratégicos para o setor: *[...] que estabelecem o novo marco regulatório: a Lei nº 12.815, de 2013, que faz com que a SEP, a Secretaria de Portos, passe a ser o poder concedente, com centralização do planejamento setorial e com a responsabilidade de elaborar e submeter à SEP o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento dos portos; o Decreto nº 8.033, da Presidência da República, estabelecendo o Plano Geral de Outorgas e também disciplinando o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento dos portos; e a Portaria da SEP estabelecendo o PNLP, [...] os planos mestres, os PDZs e o PGO.*

Sobre o Plano Nacional de Logística Portuária: *O Plano Nacional de Logística Portuária tem, como principal instrumento, o planejamento estratégico; em seguida, os planos mestres, que estabelecem o planejamento voltado a cada unidades portuária, detalhando cada cluster existente; o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento, que planeja a operacionalidade da administração portuária; e o Plano Geral de Outorgas, que envolve todo o planejamento de outorgas dos portos públicos, como também dos terminais de uso privado. [...] Nós tivemos o primeiro ciclo do PNLP, em 2012, que tinha essas ações: ações emergenciais para o*

desenvolvimento dos portos brasileiros, diagnóstico, projeção de demanda, áreas de influência, capacidade portuária, carregamento de malha, tendências internacionais e análises estratégicas, modelo de exploração dos portos, portfólio de projetos, o PNLP e o sumário executivo do PNLP.

Enumerou os investimentos esperados para o setor: *inicialmente, os investimentos privados. São os novos TUPs, para os quais estimamos um investimento da ordem de R$20,68 bilhões; novos arrendamentos, R$16,26 bilhões, sendo R$11,3 de greenfield, áreas novas; R$4,9 bilhões de brownfield, áreas já utilizadas. [...] E as renovações contratuais, que são as prorrogações antecipadas de arrendamentos vigentes, para o que a nossa estimativa é de R$8,14 bilhões. Investimentos públicos em dragagem: R$3,96 bilhões (OGU). Terminais privados: Nós temos terminais privados já autorizados, no total de 47, cujos processos já foram autorizados. Para terminais privados, em valor estimado de movimentação, prevê-se um investimento de R$13,93 bilhões. Volto a dizer: terminais (TUPs) já autorizados.[...] Eles vão agregar aos números atuais de oferta do setor 183,5 milhões de toneladas. Em análise, nós temos algo da ordem de R$6,75 bilhões em termos de estimativa de investimento, de novos TUPs, que representarão um ganho de operação de 92,7 milhões de toneladas*.

Acrescentou ainda dados relativos a renovações contratuais: *são os processos que estão em andamento e para os quais está sendo feita a antecipação da prorrogação desse andamento atrelado a propostas de investimento. São 52 processos que estão em andamento na SEP: 25 relativos a prorrogações antecipadas, seis já foram autorizados, 19 em análise. A estimativa é de R$7,1 bilhões. Temos outros 27, que são diversos, num total de R$8,14 bilhões que estão nessas regiões com os contratos correspondentes*.

Em sua apresentação o Ministro Eliseu Padilha apresentou o que considerou ser um caso de sucesso. *Quando cheguei ao Ministério, recebi a visita do ex-Senador, então diretor do bando do Brasil, Osmar Dias. E ele me dizia: Padilha, esse programa – o programa de aeroportos regionais – só tem um problema: o licenciamento ambiental. [...] Nós lançamos em 2012, estamos em 2015 e nós não conseguimos andar, porque o licenciamento ambiental tem sido o nosso grande óbice. [...] Conseguimos construir, a partir de um trabalho conjunto, especialmente a quatro mãos, com a mão mais pesada da Ministra Izabella, que tem o maior mérito nisso, uma resolução no Conama, a Resolução nº 470, que veio para disciplinar o licenciamento especificamente para os aeroportos regionais. Ela foi publicada em 28 de agosto, agora, de 2015, e trouxe normas que são compatíveis com a celeridade com que temos que trabalhar nesse programa e também com a preservação dos interesses efetivos da União, que foram definidos nessa Resolução, porque ela é uma resolução do Conama, Conselho Nacional do Meio Ambiente. Ele tem, sob o ponto de vista da hierarquia, o nível máximo no que se refere ao regramento para tal. [...] Se obedecer à resolução nacional, por certo o licenciamento vai andar muito mais*

rapidamente. Estou falando em muito mais rapidamente, estou falando em 180 dias, que foi o prazo que acabou sendo consagrado pelo Conama para esse licenciamento. Pensem comigo aqui: quem tem afeição ao tema, 180 dias nesse métier é altíssima velocidade. Conseguimos chegar a um denominador comum muito positivo.

Sobre as obras em andamento*: já recebemos as PMIs, propostas para manifestação de interesse, de concessão de quatro aeroportos. Vamos lembrar que a Presidenta Dilma, em seu discurso de posse, disse: "temos que, nesse governo, incrementar, aprofundar a nossa parceria com o setor privado; precisamos buscar investimentos". E a preocupação da Casa quando nos convoca, quando nos convida para aqui estarmos é saber se, afinal, o investimento em infraestrutura está acontecendo. A Presidenta disse que tínhamos que incrementar, aprofundar a nossa parceria com o setor privado na infraestrutura, especialmente no campo da logística.*

Pois bem, temos quatro aeroportos que vão à concessão, cujos processos estão em andamento neste momento. Estamos definindo apenas de quanto será a participação da Infraero; estamos definindo quanto vamos permitir que o operador aeroportuário tenha, como mínimo de participação no consórcio que vai operar os aeroportos. Podemos mandar para o Tribunal de Contas uma minuta do edital e devermos estar, em maio ou junho ao ano que vem, conhecendo os novos concessionários dos aeroportos de Porto Alegre, Florianópolis, Salvador e Fortaleza. Com isso, vamos chegar a dez aeroportos – seis já temos – sob concessão, no nosso programa de investimento em logística.

Em seguida a Secretária Executiva do Ministério dos Transportes fez a sua apresentação. *Apresentou o Plano Nacional de Logística Integrado, que, na verdade, substitui o Plano Nacional de Transportes que, antes, o Ministério tinha. Hoje, trabalhamos apenas com o Plano de Logística Integrado, que ampliou um pouco o horizonte do Plano Nacional de Transportes e trouxe também um pouco do que é previsto tanto no setor portuário quanto no aeroportuário.*

O Plano Nacional de Logística Integrada foi desenvolvido pela EPL, que é a empresa de planejamento e logística vinculado ao Ministério dos Transportes, que foi criada em 2012 e tem, com um dos seus principais objetivos, o desenvolvimento e manutenção dessas informações. Muitos dos senhores podem, muitas vezes, ter sido entrevistados em aeroportos, frequentam, invariavelmente, rodoviárias também. Fizemos, portanto, uma pesquisa ampla, com rede de caminhoneiros, portos, aeroportos, rodoviárias, justamente para conhecer as carências e deficiências dessa malha de transporte no Brasil. O objetivo é, então, identificar as necessidades e propor as oportunidades de investimento a curto, médio e longo prazo. Então, quando falamos de curto, médio e longo prazo, falamos de planejamento para o setor de transportes de 5 a 35 anos. Hoje, o Ministério dos Transportes tem como enxergar um planejamento para o setor de transporte de até 35 anos, visando promover ao País uma logística eficiente e competitiva, com

associação entre infraestrutura e serviços numa visão pública, privada e público-privada. [...] A Fase 1 do plano nacional de investimento está toda concluída, e é a fase mais pesada. Trata-se da modelagem e captação de todas essas informações além da estruturação desse banco de dados. Com esses resultados preliminares, passamos para a Fase 2, que é a fase em que nos encontramos agora, a fase do diálogo. Estamos com um diálogo dentro do setor de transportes para calibrar essas informações. [...] Com a conclusão do PNLI, que é a última fase em que estamos, já que a nossa provisão é de concluirmos agora, no ano de 2016, teremos um instrumento que vai ser válido sempre para o Ministério dos Transportes. Ele vai ser calibrado e retroalimentado sempre com pesquisas para que possamos ter o planejamento do sistema transporte sempre o horizonte do curto, médio e longo prazo. O Plano Nacional de Logística Integrada já foi usado, apesar de não estar totalmente pronto, para o planejamento do PIL, que foi lançado em 2015. Então, as informações das que rodovias e ferrovias em que o Ministério dos Transportes deveria focar mais, partiram do Plano Nacional de Logística Integrada.

A Sra. Natália Marcassa prosseguiu apresentando números de leilões bem sucedidos de rodovias, para em seguida apresentar os problemas identificados nas questões de ferrovias. *Qual foi o nosso problema? O nosso problema foi ferrovias. O PIL 1 lançou a proposição de 10 mil km a serem concedidos de ferrovias, que totalizavam um investimento de R$91 bilhões. Esses foram os trechos de ferrovia que constaram Plano de Investimento em Logística de 2012. Infelizmente, não conseguimos contratar nenhum desses lotes que foram lançados em concessão. O que verificamos tanto para os leilões de rodovias que não deram certo quanto para ferrovias que não conseguimos alavancar e contratar? Necessidade, principalmente em ferrovia, de maior detalhamento dos estudos para investigação correta dos investimentos, aquilo que era Capex e Opex, para minimização dos riscos do setor privado. Então, lançamos projetos em nível de estudo de viabilidade, que é um dado que, talvez, seja seguro para rodovia, porque a rodovia já está implantada, então, geralmente, o que é necessário de investimento é a ampliação de capacidade. A ferrovia é o que chamamos de green field, um projeto novo que inicia do zero. Sendo assim, ela tem que ser implantada, tem um risco, uma percepção de risco, para o investidor muito maior. Então, o detalhamento do projeto é muito importante. Esse baixo detalhamento gerou uma percepção, uma aversão ao risco muito grande por parte desses investidores. Outro ponto: necessidade clara da garantia da demanda. Se os senhores lembram, foi discutido também algumas vezes, nesta Casa, que a garantia de demanda das ferrovias se daria por meio da Valec, que garantiria essa demanda. E foi muito discutido até que ponto realmente o Governo teria capacidade de garantir como seria dada essa demanda. Então, se vai haver um projeto que terá garantia de demanda pelo setor público, essa regra tem que estar muito clara. Foi o que percebemos.*

Sobre o licenciamento ambiental, lembrou ainda: *o prazo para o licenciamento ambiental geralmente, até para ampliação de capacidade de uma*

rodovia, é de 36 meses. Então, verificamos que, no início de uma concessão, demorar 36 meses para a retirada de uma licença era uma percepção de risco muito grande para o investidor. A exemplo do que o Ministro Eliseu Padilha trouxe, o Ministério dos Transportes e o Ministério do Meio Ambiente, em conjunto, lançaram uma portaria que trouxe um fast track para o processo de licenciamento, principalmente em rodovias que já estão implantadas e onde há maior antropização. O Ministério do Meio Ambiente elencou quais eram as características em que era possível avançar sem o licenciamento principalmente se a rodovia já tivesse essa característica de maior antropização. Assim, o processo poderia ter uma quantidade de quilômetros que permitiria ao investidor fazer alguma duplicação para poder iniciar a cobrança de pedágio sem passar pelo rito do processo ambiental integral nesse primeiro momento, sendo que, depois, ele teria todo o tempo adequado para fazer esses estudos, que são muito sérios e que realmente demandam tempo.

Abordou a questão do Financiamento: *o financiamento é algo muito importante em infraestrutura porque se trata de investimentos pesados, concentrados nos cinco primeiros anos de concessão, em que geralmente o investidor não tem o retorno, porque começa a cobrar pedágio, só de 10%, depois, ou seja, só depois de 18 meses de contrato. E o payback desses contratos de dará 10, 12, 15 anos, às vezes. Então, financiamento é um ponto chave em projetos de infraestrutura. O BNDES entrou com condições atrativas de financiamento para o PIL 1. O que estamos verificando para o PIL 2 é que houve uma baixa na disponibilidade de financiamento do BNDES para, que traz também alguma incerteza para o processo. Até o Ministro Antonio Carlos estava muito preocupado com essa questão e solicitou ao BNDES que fizesse um workshop com os investidores, explicando a disponibilidade de recursos, quais são as regras para que isso fique claro para o investidor.*

Outro ponto que sempre aparece nas discussões, para viabilizar os investimentos, é o entendimento do projeto com um todo. E aí entra a Secretaria de Portos, a Secretaria de Aviação Civil. O investidor quer saber: "se vamos investir em ferrovia, ela vai ligar em que porto? Escoa como? Qual é a minha concorrência em rodovia?" Para que o investidor entenda o projeto como um todo, é importante que ele esteja casado do ponto de vista ferrovia, rodovia e portos.

A desapropriação é sempre uma questão para os investidores, principalmente investidores estrangeiros, porque o processo de desapropriação, no Brasil, pode levar algum tempo, às vezes, envolve o Poder Judiciário, indenização e realocação dessas pessoas. Então, é sempre um fator de risco também. Observando isso e aprendendo um pouco com esse fator que foi importante no Plano de Investimento em Logística, nos contratos atuais, o setor público está assumindo, pelo menos, o risco de custeio dessas desapropriações, porque é um risco que não temos como precisar exatamente na hora do leilão. Só depois de um laudo pericial assinado é que sabemos quanto vai custar aquela desapropriação. Isso também diminui um pouco o fator de risco e percepção do investidor.

A apresentação foi concluída com dados de expectativas para o PIL2, com licitações a ocorrer durante o ano de 2016.

Em seguida o Sr. Thomaz Toledo apresentou a visão do IBAMA. *O Brasil tem uma dificuldade grande na transição dos processos de planejamento para a respectiva execução e implementação, tendo o licenciamento ambiental como um dos processos regulatórios, que define como realizar a regulação, a execução e implementação desses projetos. Vou trazer um pouco dos dados do licenciamento ambiental, a situação atual do licenciamento ambiental. Lembro que ele é um dos instrumentos previstos na Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei nº 6938, de 1981, instrumento que foi inicialmente implementado no âmbito de alguns Estados da Federação. Em 1981, ele foi acolhido pelo arcabouço normativo federal. Temos, no âmbito do Conama, a Resolução Conama 1, de 1986, e a Resolução Conama 237, de 1997, os principais marcos regulatórios utilizados pelo licenciamento ambiental. Então, vejam que se trata de uma resolução de 1986 e uma resolução de 1997. Em termos da carteira de processos do Ibama, em 1986 não havia sequer duas dezenas de projetos em carteira. Em 1997, não havia sequer duas centenas de projetos em carteira. Hoje, tenho 1950 projetos em carteira. Temos uma equipe dedicada ao licenciamento ambiental, no Ibama, de 420 analistas ambientais, temos uma produção técnica de aproximadamente três atos autorizativos por dia útil, o que dá aproximadamente 800, 830 atos autorizativos por ano, dos quais cerca de dez por cento seria licenças prévias, licenças de instalação ou licença de operação. É importante lembrar que o objeto de desejo de todo empreendedor seja a licença de instalação, que autoriza o início das obras, o processo é formado por outros processos autorizativos. Com uma licença de instalação e sem uma autorização de supressão de vegetação, o empreendedor não consegue fazer nada, está amarrado. E, ainda que tenha uma licença de instalação e uma autorização de supressão de vegetação, se ele não tiver uma autorização de fauna associada a essa autorização de supressão de vegetação, mais uma vez o empreendedor não consegue iniciar suas obras. Por isso, há esse grande número de atos autorizativos associados ao projeto, não só a produção técnica exclusiva de licenças prévias, de instalação e operação. Quero ressaltar que, embora o Ibama seja aqui presente, o Ibama não é o principal órgão licenciador, em termos de demanda de licenciamento ambiental. Após a Lei Complementar nº 140, de 2011, essa demanda está mais concentrada nos Estados. A Lei Complementar nº 140 veio para descentralizar a demanda do licenciamento ambiental. A carteira do Ibama, essa carteira de 1.900 processos não chega a 20% de toda a demanda para o licenciamento ambiental, considerando aí Estados e Municípios, que também têm a competência de promover o licenciamento ambiental.*

Após outras considerações, o Sr. Thomaz Toledo apresentou suas sugestões. *Então, a provocação que eu deixo aqui, inclusive para o setor de transportes e para o setor de portos: avaliarmos como é que não poderíamos replicar esse modelo também nessas áreas, porque não talvez eu emitir uma única licença por um conjunto de três, quatro rodovias sendo objeto de um único Estudo Ambiental? É*

uma forma de talvez otimizarmos as discussões e, com isso, fazermos frente a esse desafio, a essa quantidade enorme de demanda para o licenciamento ambiental.

Por último, é importante também – eu dei um exemplo aqui da EPL, no setor de transportes, solicitando de forma antecipada a emissão das licenças ambientais antes mesmo da concessão, em alguns casos –, o órgão licenciador receber o quanto antes a demanda pelo licenciamento ambiental. Por exemplo, no setor de infraestrutura de transmissão de energias, temos uma discussão antiga do Ministério do Meio Ambiente com o Ministério de Minas e Energia, poderíamos viabilizar uma forma de antecipar abertura do processo de licenciamento ambiental, não deixar que ele só seja aberto após a realização da concessão, pois aí o tempo já é curto para implantação e início de operação daquela infraestrutura. Então, para todas as tipologias fica essa recomendação, a gente desenvolver nos modelos uma possibilidade para abertura, o quanto antes, dos processos de licenciamento ambiental, porque o tempo que a gente perde até a abertura do processo de licenciamento ambiental é difícil a gente tirar no âmbito do processo.

O Sr. Franklin Rodrigues da Costa apresentou as considerações sobre o papel do Ministério Público. *Quero elogiar o convite ao Ministério Público e trazer os esclarecimentos sobre esses temas. O Ministério Público Federal tem várias câmaras de coordenação nessas questões de infraestrutura e de transporte. Uma é a quinta câmara, a câmara de defesa do patrimônio público. Os colegas estão sempre acompanhando as licitações, os procedimentos em busca de alguma coisa que indique desvio, superfaturamento alguma ilegalidade. A outra, a terceira câmara, é a câmara de defesa da concorrência e de defesa do consumidor, que tem a sua fixação na prestação eficiente do serviço público. Então, nós temos frequentemente reuniões e parcerias em trabalho de interação com os ministérios responsáveis pela infraestrutura e também com as agências, quanto à matéria de portos, aeroportos, ferrovias e rodovias. Em todas as agências o Ministério Público tem seminários conjuntos, tem feito debates, tem feito o acompanhamento além do acompanhamento junto ao Tribunal de Contas da União.[...]*

O que é a sugestão do Ministério Público que faço. Nós temos uma dificuldade no País. Nós temos em outros países, principalmente nos Estados Unidos, as chamadas forças-tarefa, que foram criadas principalmente para combate à corrupção, combate ao tráfico de entorpecentes, a uma série de coisas. O que esta audiência pública traz? Traz a presença de vários órgãos e instituições que convergem para o objetivo, que é o desenvolvimento da logística de transporte em nosso País, quanto a essa deficiência que nós já apontamos aqui. A sugestão que eu deixo é formar também forças-tarefa para esse tipo de trabalho, juntando não só com as agências de cada um dos modais, com o Ministério dos Transportes, com o Ibama, com o Tribunal de Contas da União e, por que não também o Ministério Público? É verdade que o Ministério Público, por vedação constitucional, não pode dar parecer e não pode exercer serviço de consultoria, mas tenho impressão de que a presença

do Ministério Público previamente a grandes projetos, como vem sendo feito hoje com o Tribunal de Contas da União, por meio das suas câmaras de atuação – Câmara de Combate à Corrupção, a câmara de defesa do patrimônio público e a Câmara de Meio Ambiente – temos problemas também até de sítios históricos em determinadas passagens. Essa é uma tratativa. Então, eu deixo aqui... Primeiro, dizer que o Ministério Público está à disposição, tem interesse e acompanha isso em várias vertentes, tanto na vertente do patrimônio público, de proteção, quando na vertente ambiental, quanto na vertente da eficiência, da busca da eficiência do serviço público e também na proteção ao consumidor, como é o caso por exemplo, dos pedágios. O Ministério Público tem trabalhado muito essa questão da redução do valor dos pedágios, exercendo seu papel em defesa do consumidor. [...] quero deixar a sugestão de como se fazer forças-tarefa com esses órgãos para dar eficiência e celeridade na aprovação de projetos nesse sentido. O Ministério Público está aberto à recepção seja das empresas privadas que vêm apresentar projetos, seja dos órgãos para debates, para discussões sobre esses temas.

ANEXO II

AUDIÊNCIA PÚBLICA DE 3 DE DEZEMBRO DE 2015

Participantes:

- Valter Casimiro Silveira, Diretor-Geral do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT;
- Mário Mondolfo, Diretor de Engenharia da Valec Engenharia Construções e Ferrovias S.A.;
- Natalia Marcassa de Souza, Secretária Executiva do Ministério dos Transportes, que representa o Sr. Ministro dos Transportes neste evento; e
- Arsênio José da Costa Dantas, Coordenador-Geral de Infraestrutura do Tribunal de Contas da União.

O Sr. Arsênio iniciou a apresentação. *O Tribunal tem atuado, em razão das suas secretarias especializadas, desde 1997, com atuação e fiscalização de obras públicas. Recentemente, foi estruturada a Coordenação de Infraestrutura, reunindo as unidades especializadas nessa área. Quanto a esse tema, mais de 500 fiscalizações já foram feitas. O Tribunal sinaliza com a natureza de uma fiscalização, não só a fiscalização de conformidade, de modo a colaborar, de modo a alavancar o desenvolvimento da infraestrutura. Senão, vejamos.*

Trabalho realizado, em 2013, com conclusão em 2014, no DNIT. Vejam os senhores que, nesse cenário, não estava ainda presente a situação atual de recessão econômica. Era no cenário de 2012/2013. Em uma fiscalização que foi feita em 1.200 empreendimentos, havendo ou não havendo contrato, foram detectados 100 empreendimentos paralisados naquele momento. A distribuição, a partir de todo um entendimento feito com o DNIT e de uma discussão clara do que era e do que não era paralisação, resultou nesse gráfico que temos.

Inicialmente, não havia justificativa em 31%. O DNIT não conseguiu, à época, apresentar essa justificativa em 31% daqueles empreendimentos paralisados. Posteriormente, temos problemas com projetos, 27%; em 19%, pendências diversas administrativas; depois, vêm desapropriações, descontinuidade do empreendimento, atuação do Tribunal – no caso, havia apontado duas obras –, e dotação orçamentária, que à época não era problema.

O Tribunal, junto com o DNIT, trabalhou no sentido de apurar esse cadastro, de apurar essas obras e encaminhou para o Legislativo e para o próprio DNIT. Esse foi um trabalho nessa parte de obras então paralisadas. Na sequência, foi feito um trabalho nas que estavam com atraso. Já foi um avanço. Nós trabalhamos em atraso de obras, nesse mesmo sentido de buscar alavancar a gestão dos órgãos que tocam as obras e de atender às necessidades, uma vez que a paralisação e o atraso acabam importando um maior prejuízo para a sociedade.

Nesse caso, foram constatados novamente problemas de prazo e cronogramas ineficientes em controle de prazo, problemas com a definição de aditivos para as obras. Nesse sentido, o Tribunal proferiu, como é a praxe em trabalhos dessa natureza, recomendações para que fossem criados critérios objetivos para avaliar os pedidos de prorrogação, para que fosse dada mais transparência a essas questões no sentido dos empreendimentos, para que fosse criada funcionalidade no próprio sistema de acompanhamento de contratos do DNIT, de modo a ter indicadores e avaliações dessas paralisações e atrasos.

Paralelamente, o Tribunal também realizou uma auditoria no sistema de acompanhamento de contratos, uma avaliação inicial e, posteriormente, monitoramentos no sentido de que o sistema viesse atender essas necessidades. Foram encontradas impropriedades. Isso foi conduzido pela própria unidade especializada do Tribunal em fiscalização de sistemas. A partir daí, temos notícia de que foram feitas melhorias, funcionalidades e adotadas ações para recuperar inclusive valores que tinham sido pagos indevidamente. Isso no âmbito do DNIT.

Trabalhos de natureza semelhante também têm sido feitos recentemente na área ferroviária, como foi o caso no operacional do PIL Ferrovias, também deliberação de 2015. O Tribunal enviou recomendações ao Ministério para a elaboração de estudos técnicos para contemplar as avaliações; alternativas que justificassem o modelo pensado, na época; seleção de trechos e a elaboração de uma matriz de responsabilidades contemplando os responsáveis e os prazos pelo cumprimento das ações de investimento necessárias à implantação. Essa determinação foi objeto de solicitação de prorrogação de prazo pelo Ministério. O Tribunal continua aguardando o recebimento do plano, das providências a serem tomadas. [...]

Enfim, são orientações e recomendações do Tribunal de sua função constitucional e precípua de acompanhar o orçamento, a aplicação dos recursos orçamentários, como entidade de fiscalização superior, que trabalha com critérios. Os critérios são estabelecidos pelo poder legiferante, pelo Congresso Nacional, enfim, por quem tem poder de editar leis e normativos, o Tribunal segue esses critérios. Ele não está criando, como tem sido, na minha opinião, indevidamente, acusado de estar influindo na gestão dos órgãos ou coisa dessa natureza. Nesses casos, a determinação é para que se faça um plano, para que melhore o

planejamento, enfim, de natureza de gestão, mas não é uma ingerência nos órgãos. Entendemos que é uma atuação que pode, sim, resultar em benefícios.

Paralelamente, posso citar que, na última rodada de fiscalização que o Tribunal faz em atenção aos ditames da LDO, da fiscalização das obras, os empreendimentos que foram indicados como paralisação à Comissão Mista de Orçamento, inclusive ontem fui à Comissão, foram os empreendimentos que dizem respeito especificamente a contrato de repasse de recursos do Ministério das Cidades em São Paulo. O primeiro e o terceiro, na própria Comissão, os órgãos já se comprometeram a suspender, na verdade, a revogar o edital e adotar um edital mais adequado, porque o Tribunal apontou problemas de competitividade, prejuízo à competitividade. Esses dois casos já estão resolvidos, como foi o caso de Brasília, com o BRT.

Então, o Tribunal, muito apropriadamente, vem atuando cada vez mais nas fases anteriores à obra, seja no estudo de viabilidade, projetos e editais e, se for o caso também, atua na execução.

Em sua apresentação, o representante da Valec destacou que *hoje, a Valec tem duas grandes obras sob sua responsabilidade. A primeira delas é a Ferrovia Norte-Sul (FNS), que chamamos de Extensão Sul, que é um trecho que vai da região de Anápolis até Estrela d'Oeste, em São Paulo. É muito importante esse trecho porque, em São Paulo, ele vai ligar a ferrovia da ALL, que transporta os grãos da região de Mato Grosso até o Porto de Santos. Então, vai ser uma importante integração logística. Esse trecho foi dividido em cinco lotes, com mais dois lotes adicionais, um de ligação com a ferrovia da ALL e outro pequeno trecho que foi licitado posteriormente. Também sob a responsabilidade da Valec está a Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol). O projeto original liga desde a Norte-Sul até Ilhéus. O trecho que está em execução hoje é o trecho entre Barreiras e Ilhéus, que foi dividido em nove lotes de obra. [...]*

Foi um ano difícil em relação às questões orçamentárias e financeiras. No primeiro semestre, vínhamos num ritmo de obra muito pesado, no ano passado, com alta porcentagem de execução, quando começaram a surgir as nossas restrições financeiras. Em função disso, a Valec fez um planejamento para que as obras pudessem diminuir de ritmo ordenadamente, de forma que não houvesse perdas de serviços já realizados, procurando minimizar isso. Então, essa é a situação da Ferrovia Norte-Sul hoje, da Extensão Sul, com um planejamento de faturamento das empresas até dezembro. Com isso, deve terminar o ano de 2015 com o avanço das obras em torno de 91,3%.

Quanto à situação da Fiol: *É a mesma coisa. O avanço físico está em 40,8%. Aqui, há um detalhe que é importante salientar, que é o seguinte: a Fiol foi*

dividida basicamente em dois segmentos de execução. Um deles é o trecho Ilhéus-Caetité, que chamamos de Fiol 1. Esse segmento está com um percentual de avanço bastante elevado, na faixa de 70%. Lembramos que o principal insumo a ser transportado nessa região é justamente o minério de ferro proveniente das minas da região de Caetité. O trecho entre Caetité e Barreiras já está com 20% de execução, em média. Por essa razão, a média global está em torno de 40,8%. A ideia é terminar, inicialmente, o trecho entre Ilhéus e Caetité.

Como é de conhecimento geral, algumas empresas tiveram dificuldades financeiras. Foi noticiada na imprensa a questão de greve etc.. Isso motivou alguns pedidos por parte das empresas de suspensão do contrato que foi renegociado com a Valec. [...] a Fiol tinha em torno de sete mil funcionários em novembro de 2014, e, hoje, 1,2 mil funcionários. Em termos de equipamentos, havia dois mil equipamentos; hoje, 245 equipamentos. A mesma situação se dá na Norte-Sul, onde havia 4,5 mil funcionários; hoje, 1,2 mil empregados estão trabalhando.

Essa é a situação financeira hoje dos contratos da Valec. Em dezembro, não foi lançado nenhum valor de aporte de recursos, pelas razões que todos nós sabemos. Se perdurar essa situação, terminaremos o ano com um saldo de dívida em torno de R$320 milhões, o que significa basicamente dois meses de atraso em pagamentos.[...]

Então, essa é a situação para 2016 com relação ao trecho central da FNS, que já está em operação. Está ali com 97,9%. É uma questão de que a Valec tem ainda alguns compromissos no sentido de compensações ambientais que se vão estender para os próximos quatro anos. Quanto à Extensão Sul, a gente pretende terminar o ano de 2016 com 98% de execução, o que permitirá entrar em operação no início do primeiro trimestre, primeiro quadrimestre de 2017. E a Fiol avançaria de 42% para 49%.

O sr. Valter Casimiro Silveira apresentou as considerações do DNIT. *O DNIT recebeu uma previsão de gasto na Lei Orçamentária de 2005 na ordem de R$10 bilhões e trouxe uma carteira de Restos a Pagar de R$10,7 bilhões, que totalizava pouco mais de R$20 bilhões para executar no exercício de 2015. Com o contingenciamento, foi dado um limite de empenho para o DNIT e, consequentemente, um limite de pagamento, de R$6,4 bilhões, um corte de aproximadamente 36%. E hoje o DNIT já pagou, desse limite, R$5,9 bilhões; então, a tem um saldo de pagamento ainda de R$500 milhões para o mês de dezembro. [...] grande parte do que foi pago foram valores de Restos a Pagar. Somente 0,6, ou seja, R$600 milhões foram executados com o orçamento do exercício.*

Comparando com 2014: juntando Restos a Pagar e orçamento, um montante de R$23 bilhões, sendo que $11 bilhões do orçamento normal e R$11

bilhões, do orçamento de Restos a Pagar. E [...] um limite de execução de R$9,8 bilhões. Com isso, o DNIT teve que tomar algumas medidas para poder reduzir o nível de execução, já que o histórico era de execução de aproximadamente R$10 bilhões/ano. Tendo que reduzir quase 40%, nós aplicamos algumas medidas. [...]

O que tivemos que fazer para poder ajustar esse limite orçamentário e financeiro em relação aos contratos? O DNIT, hoje, tem quase mil contratos ativos em execução e teve que priorizar a parte da manutenção, para que não tivéssemos uma degradação da malha hoje existente. Então, nas obras em execução, iniciadas, nós reduzimos em aproximadamente 35% o ritmo dos contratos de manutenção e em 45% o ritmo dos contratos de construção, fazendo uma repactuação desses contratos para poder estipular um valor máximo de medição mensal, para que não aumentássemos o volume de estoque de dívida do DNIT.

Tomamos a iniciativa de não dar a emissão de novas ordens de início de obra. Isso, claro que para obras de construção, duplicação, aumento de capacidade. Para a parte de manutenção, tivemos que estipular um limite por unidade da Federação, Estado, onde se fazia a avaliação da malha, da necessidade iminente de ataque, de manutenção, para que se pudesse priorizar a malha que tivesse maior nível de deterioração.

Então, essa redução, apesar de termos colocado 35% para manutenção, nós não estipulamos em que rodovias nós deveríamos reduzir por superintendência, isso ficou a cargo dos nossos superintendentes regionais. Aqui, a Diretoria do DNIT só estipulou um corte por unidade da Federação e, claro, fazia a avaliação caso a caso para aumentar ou diminuir o nível de intervenção em cada unidade, dependendo da condição da malha existente.

Os trechos inseridos no programa de concessão: iniciamos um processo de negociação com a ANTT e com o Ministério para que as obras que estavam a cargo do DNIT pudessem ser repassadas ou para as concessionárias ou para a ANTT, para poder fazer de forma direta, evitando, assim, a paralisação das obras nos trechos concedidos. Cito aqui o caso da BR-163, que tem já a cobrança de tarifas de pedágio e tem a obrigatoriedade de o DNIT entregar um trecho duplicado, de Cuiabá até Rondonópolis, isso ficou a cargo do DNIT. Como tivemos que fazer a repactuação, nós estamos em tratativas com a ANTT para poder passar esses contratos para que a ANTT execute e, assim, evite atrasos e redução no cronograma de execução.

Recebemos alguns Parlamentares e empresas questionando se podemos atribuir que os nossos cronogramas aumentaram em relação ao que estava previsto, em torno de 45, para construção, e 35, para manutenção. Não podemos fazer essa correlação porque isso depende muito da fase em que o contrato estava

em execução. Contratos que já estavam próximos de finalizar, você reduz 45% no ritmo. Hoje, você não vai ter um aumento de 45% no cronograma total do contrato, vai ter somente naquele restante do contrato que falta ser executado. Então, obras que estavam já na sua fase de finalização aumentaram um mês, dois meses, três meses. Agora, obras que estavam no início, realmente, vão sofrer aí essa redução, até que venhamos a restabelecer o cronograma de obra com o fluxo financeiro condizente com o que já estava no planejamento inicial desses contratos.

A visão do Ministério dos Transportes foi apresentada pela Sra Natália Marcassa de Souza. *Este ano, principalmente, foi um ano duro para o Sistema Transportes.[...] Nós vínhamos num ritmo de execução de obra de mais ou menos R$12 bi ao ano, nos últimos cinco anos, e este ano nós tivemos um contingenciamento de orçamento PAC de 40%. Então, este ano, tivemos R$9 bi para executar. É lógico que isso traz uma diminuição no ritmo das obras que o Sistema Transportes estava executando. [...]*

O Ministério dos Transportes, nesse sentido, em 2012, já vinha trabalhando com o Governo Federal no Plano de Investimento em Logística. Então, além da execução que vamos ter em 2015, de R$9 bi, que vai ser em OGU, temos também, via concessões, cerca de R$5 bilhões, que serão executados via investimento privado. Então, temos uma certa compensação, que está sendo executada via investimento privado nas rodovias.[...]

O Sistema Transportes [...] priorizou, no DNIT, a manutenção e a sinalização das rodovias, para que não tenhamos uma perda de investimento, porque no setor rodoviário, quando deixamos de investir em manutenção, o gasto a seguir é exponencial e muito mais caro. Então, vamos restringir o início de novas obras de ampliação, mas vamos resguardar os contratos de manutenção. Os contratos de manutenção foram priorizados. Outro item que priorizamos na parte rodoviária foi a execução de projetos. A verba, para a nossa carteira de projetos, está mantida, porque esperamos que o País vai se recuperar. Quando o País se recuperar, vamos ter projeto para executar. Então, não vamos ter um contingenciamento na verba de projeto, para na hora que houver recurso, não ficar se perguntado pelo projeto. Então, o projeto estará pronto.

Do lado da Valec, devido à restrição orçamentária que houve também no setor ferroviário, priorizamos a execução na Norte-Sul, que é a obra ferroviária está mais avançada, cerca de 85%, é mais ou menos o trecho da Norte-Sul. Então, priorizamos a Norte-Sul em detrimento da Fiol, cujo ritmo de execução ainda é mais baixo, acho que 45%, na casa de 40% a 50%. Priorizamos essa, além desse trecho da Norte-Sul também estar dentro do Programa de Investimento em Logística, e deve ser concedido.[...]

E, como infraestrutura geral, foi lançado, no início deste ano, o Programa de Investimento em Logística, que prevê a concessão de 16 trechos rodoviários. O primeiro foi licitado ainda neste ano, que foi a "reconcessão", [...] da Ponte Rio-Niterói, que foi até um grande sucesso. Tivemos redução tarifária com ampliação de investimento. Na Ponte Rio-Niterói, vai ser realizado, nos próximos anos, R$1,3 bi de investimento, com investimentos do lado de Niterói, com mergulhão; do lado do Rio de Janeiro, a ligação com a Linha Vermelha.

São outros 15 trechos rodoviários que a ANTT está trabalhando para lançar e tentar fazer os leilões o ano que vem. O ambiente econômico, lógico, está mais inóspito, mas o Sistema Transportes, junto com o BNDES e todo o Governo está trabalhando em busca de investidores e parceiros, porque esses são contratos de concessão de longo prazo. Lógico, eles sofrem uma interferência do momento econômico do curto prazo, mas são contratos para atender em 30 anos, que tem um horizonte de recuperação da economia.

O Programa de Investimento em Logística Rodovia prevê investimentos da ordem de R$ 66 bi, e da parte ferroviária, são cinco empreendimentos, além do estudo da Bioceânica, os cinco empreendimentos preveem investimento de R$40 bilhões.

Em relação ao pagamento das obras que aí estão, o Ministério dos Transportes as vincularam junto com o próprio Governo Federal e estão buscando, com os bancos públicos, viabilizar uma linha de crédito para que as empresas que hoje têm contratos públicos, DNIT e Valec, possam acessar uma linha de crédito um pouco mais facilitada, tentando dar agilidade a essas obras, que hoje estão em ritmo reduzido. Essa é outra frente em que estamos trabalhando para tentar manter o nível de execução desses contratos.

O Ministério está analisando a malha rodoviária hoje existente. Hoje, em posse do DNIT, nós temos 52 mil quilômetros de rodovias, 16 contratos já foram lançados como possíveis concessões, mas há uma gama da malha rodoviária que talvez pudesse ser analisada como uma concessão um pouco mais simples, só com manutenção desses trechos em contratos menores. Então o Ministério dos Transportes também está estudando isso como uma maneira de viabilizar a execução dos investimentos, mesmo num cenário de restrição orçamentária.