

# **CARACTERIZAÇÃO REGULATÓRIA DO SISTEMA DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE CARGAS (STFC)**

**Alexildo Velozo Vaz**

**João Alencar Oliveira Júnior**

Programa de Mestrado em Engenharia de Transportes – PETRAN

Departamento de Engenharia de Transportes – DET

Universidade Federal do Ceará – UFC

## **RESUMO**

Este artigo caracteriza o sistema brasileiro de Transporte Ferroviário de Cargas (STFC) a partir da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e do marco regulatório constituído pelos decretos de criação da agência e contratos com concessionárias, pelo Regulamento dos Transportes Ferroviários e pela Constituição Federal sob a ótica da Teoria da Regulamentação Econômica, identificando a necessidade de revisão da legislação vigente que regula as atividades no âmbito federal com a proposição de novas variáveis regulatórias.

## **ABSTRACT**

The goal of this paper is to characterize the Brazilian Railway Freight Transport system from the ANTT (national regulation agency) point of view and the regulatory set formed by ANTT resolutions, concessionary agreements, Railway Transportation Rule and Federal Constitution, under the Economic Regulation Theory, identifying the need of new regulation pieces in order to improve the activity in the country. It also proposes new regulatory variables.

## **1. INTRODUÇÃO**

No Brasil, os serviços do Sistema de Transporte Ferroviário de Cargas (STFC) são considerados públicos e, desde 1998, quando foi concluído o Programa Nacional de Desestatização (PND) passou inteiramente a ser operado por concessionários privados. Contudo, é um monopólio estatal cujo exercício é concedido a empresas privadas por meio de licitações. De forma a garantir que os serviços sejam prestados com qualidade e permitam o desenvolvimento do país com o uso de valiosa infra-estrutura criada pela União ao longo de décadas, foram criadas estruturas e leis capazes de se controlar a ação de tais empresas. Estruturas como a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e leis como a que criou o PND.

Assim, o objetivo deste trabalho é descrever e caracterizar o marco regulatório aplicado ao transporte de cargas em ferrovias e, mais especificamente, identificar lacunas no aparato regulatório que podem ser objeto de uma reforma regulatória, conforme conceito da *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD). Isto será feito a partir da identificação das variáveis regulatórias, isto é, dos itens que são acompanhados e controlados pelo órgão regulador e são objeto de regulação voltada para ordenar serviços públicos concedidos a pessoas jurídicas.

## **2. METODOLOGIA**

Este trabalho se apóia na literatura disponível sobre o ordenamento jurídico que regula os serviços de transporte ferroviário de cargas e a concessão de ferrovias no Brasil, bem como nos documentos que compõem o marco regulatório, tais como: a Constituição Federal; atos do Ministério do Transportes, incluindo o Regulamento do Transporte Ferroviário; resoluções da ANTT e os contratos de concessão. O objetivo é fazer uma revisão sobre a referida literatura seguida de análise qualitativa das variáveis regulatórias, isto é, dos pontos de controle sobre os quais se apóiam os órgãos reguladores de serviços públicos para garantir que o objetivo social seja atingido na prestação dos serviços.

A metodologia desenvolvida por Orrico *et al.* (1996) para o transporte público de passageiros por ônibus propõe a seguinte estrutura para as variáveis regulatórias: a) licitação dos serviços; b) forma de contratação/delegação dos serviços; c) forma de remuneração das empresas e dos serviços; d) forma de controle de qualidade e quantidade; e) forma de incentivo à produtividade; f) forma de incentivo à redução de custos; g) política tarifária e de subsídios; h) modo de definição das tarifas; i) forma de controle social do sistema e j) barreiras à entrada. Estas variáveis foram adaptadas e novos itens regulatórios foram incluídos de forma a adequá-los ao STFC.

### 3. O QUE É REGULAÇÃO?

A origem da expressão regulação — ato ou efeito de regular — vem da tradução do inglês do vocábulo *regulation*. A palavra *regulation*, dependendo do contexto, pode ser traduzida para o português como regulação ou regulamentação, mas no contexto específico das agências reguladoras, a expressão deve ser traduzida como regulação, uma vez que regulamentação é a tradução de outra expressão inglesa: *rulemaking* (Rochael, 2005).

Segundo Rochael (2005), “dependendo da interpretação dada aos termos regulação e regulamentação, podemos incorrer em erro e achar que às Agências de Regulação são delegados poderes e competências a elas impróprias — pois a própria Constituição Federal utiliza-se da expressão ‘órgão regulador’, nos arts. 21, XI e 177, § 2º, III, e refere-se ao papel regulador atribuído ao Estado no art. 174”. Por sua vez, Alexandre Santos de Aragão *apud* Rochael (2005) define regulação como o “conjunto de medidas legislativa, administrativas e convencionais, abstratas ou concretas, pelas quais o Estado, de maneira restritiva da liberdade privada ou meramente indutiva, determina, controla, ou influencia o comportamento dos agentes econômicos, evitando que lesem os interesses sociais definidos no marco da Constituição e orientando-os em direção socialmente desejáveis”. Ressalte-se este é um conceito essencialmente jurídico.

Paulo Roberto Ferreira Motta *apud* Rochael (2005) conceitua regulação como sendo o “processo administrativo encetado pela Administração Pública. Mediante a observância do regime jurídico de Direito Público, de limitação à liberdade e à propriedade, visando dar funcionalidade e racionalidade ao mercado. Quando direcionada à atividade privada, estabelece um regime de sujeição geral e impõe deveres aos agentes do mercado. Ao revés, quando endereçada aos serviços públicos, constitui um regime de especial sujeição e impõe obrigações aos prestadores e cidadãos-usuários”. Maria Sylvia Z. Di Pietro *apud* Rochael (2005) apresenta dois conceitos de regulação, o primeiro ao definir regulação econômica: conjunto de regras de conduta e de controle da atividade privada do Estado, com a finalidade de estabelecer o funcionamento equilibrado do mercado. O outro para definir regulação no âmbito jurídico: conjunto de regras de conduta e de controle da atividade econômica pública e privada e das atividades sociais não exclusivas do Estado, com a finalidade de proteger o interesse público.

Conclui-se, a partir dos conceitos apresentados, que o termo regulação diz respeito a todo tipo de intervenção que o Estado faz na atividade econômica pública ou privada, seja para controlar e orientar o mercado, seja para proteger o interesse público. Portanto, “regulação e regulamentação são termos distintos” (Rochael, 2005). A diferença torna-se mais clara face ao art. 84, IV, da Constituição Federal. A atividade de regulamentação é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, não sendo passível de delegação. Por sua vez, possuem competência para

expedir regras regulatórias tanto o Poder Legislativo quanto o Poder Executivo através de suas entidades pertencentes à administração direta ou indireta.

Por fim, quais as razões que levam o Estado a exercer a regulação econômica em um setor? Existem várias teorias sobre essa matéria, entre elas a teoria dos mercados contestáveis (Martins, 2004) e a teoria da captura (Stiegler, 2004) que devem ser levadas em consideração.

A regulação econômica está geralmente associada a restrições impostas pelo governo sobre as decisões das firmas quanto a preços, quantidades (oferta de serviços e produtos), entrada e saída de mercados e a qualidade do serviço. Outras formas de desempenho também podem ser reguladas no caso das concessões ferroviárias. A segurança, medida pelo índice de acidentes, é uma delas. Quando não cumpridos, tornam as ferrovias passíveis de sanções.

Há várias teorias que tentam explicar a existência da regulação. A teoria das externalidades usa uma análise normativa, ou seja, procura entender quando é que deveria ocorrer regulação, para gerar uma teoria positiva, ou seja, que explica quando é que regulação de fato acontece. Segundo essa teoria, a regulação surge como uma resposta à exigência da sociedade de que seja corrigida uma falha de mercado ou de que sejam eliminadas práticas consideradas injustas (como discriminação de preços ou lucros extraordinários por parte das empresas). Dois casos comuns em que o mercado não funciona adequadamente são o monopólio natural e a existência de externalidades. Por exemplo, o modo ferroviário, assim como o rodoviário, gera poluição do ar, pois usam combustíveis fósseis. A poluição causada é um tipo de externalidade negativa.

A teoria da captura, por sua vez, procura explicar por que a regulação muitas vezes favorece as empresas reguladas, produzindo preços acima dos custos, impedindo a entrada de novas firmas e aumentando os lucros da concessionária. Ela afirma que a regulação pode surgir em resposta a uma demanda da indústria (ou seja, os legisladores são “capturados” pela indústria) ou como resultado da interação entre a agência reguladora e a indústria ao longo do tempo (ou seja, o regulador é capturado pela indústria).

Já a teoria econômica da regulação busca explicar o fenômeno segundo o qual, dependendo da indústria regulada, diferentes grupos de interesse são favorecidos. As premissas dessa teoria são que o recurso básico do Estado é o poder de coerção e de que os agentes são racionais. A regulação surge em resposta às demandas de grupos de interesse que agem para maximizar suas rendas.

Estas e outras teorias tentam explicar por que alguns mercados sofrem regulação e outros não. No caso do transporte ferroviário de cargas a regulação é explicável pois a ferrovia é um investimento elevado e precisa de garantias para que o investidor permaneça no mercado. Uma das garantias é a de que não será autorizada a construção de outra ferrovia ao lado para concorrer com a primeira. No Brasil, houve um decreto com esse propósito assinado em 1852. Esta foi uma das primeiras manifestações da legislação regulatória no país (Oliveira, 2005).

### **3.1. Tipos de Regulação**

Os tipos de regulação listados pela OECD (2000) são adotados neste trabalho, pois unem, de forma sucinta, os conceitos mencionados anteriormente. Segundo o Quadro 1, é possível constatar que na regulação do TFC estão presentes os três tipos de regulação. Considerando-

se que a criação da ANTT foi uma reforma regulatória —que, segundo a OECD (2000) introduziram mudanças que buscam melhorar a qualidade regulatória, o desempenho do sistema regulado e reduzir custos— parcela considerável dos efeitos pretendidos estão sendo alcançados como o aumento do investimento e da produção. O investimento privado em ferrovias, de 2001 a 2004 foi de aproximadamente R\$ 4,5 bilhões (ANTT, 2006b), enquanto que o governamental no mesmo período foi pouco mais de 200 milhões. Quanto à produção, o aumento, em TKU, foi de 49,8% de 1997 a 2004, o suficiente para deter a queda da participação do modo ferroviário na matriz de transportes e aumentá-la em 2 pontos percentuais em relação a 1994.

**Quadro 1: Tipos de Regulação e seus Efeitos**

Tipo de Regulação	Conceito do Tipo	Efeito Esperado da Reforma Regulatória
Econômica	Implica intervenção direta sobre decisões de mercado como precificação, competição, entrada e saída de mercado.	Aumentar a eficiência econômica reduzindo barreiras à competição e à inovação. Normalmente, isso é feito por meio de desregulação, com o uso de instrumentos regulatórios que promovem a eficiência e com a melhoria da estrutura regulatória.
Social	Servem para proteger o interesse público como saúde, segurança e meio ambiente e coesão social. Os efeitos econômicos da regulação social são de interesse secundário ou mesmo inesperados, mas podem ser substanciais.	Verificar que regulações são necessárias e projetar instrumentos regulatórios tais como incentivos de mercado e metas setoriais, que são mais flexíveis, simples, eficazes e de baixo custo.
Administrativas	Referem-se às formalidades administrativas por meio das quais o governo coleta informações e intervém nas decisões dos agentes econômicos. Elas podem ter impacto expressivo na performance do setor privado.	Eliminar regras que não sejam mais necessárias e simplificar aquelas que ainda são necessárias, assim como melhorar a transparência na sua aplicação.

Fonte: Elaborado a partir de OECD (2000).

Entretanto, o tipo social ainda não apresenta grande avanço, como se demonstra mais adiante uma vez que a abrangência das variáveis regulatórias nesse campo é reduzida. Do ponto de vista administrativo, não há processo algum de simplificação em andamento, pelo contrário, cada vez mais são apresentadas novas formas de regulação que restringem o setor, a exemplo de procedimentos para o treinamento de pessoal administrativo de pouco alcance. O cumprimento de novas regras depende de compreensão da resolução, capacidade de atendê-la e vontade da cumpri-la (OECD, 2000).

#### **4. TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE CARGAS ENQUANTO SERVIÇO PÚBLICO**

O conceito de serviço público não é único nem consensual. Sua existência decorre da necessidade de intervenção estatal no processo econômico (Martins, 2004). À medida que o desenvolvimento de atividades econômicas é transferido a particulares, o conceito de serviço público se altera. Apesar dessa transferência, o Estado continua a exercer papel econômico por meio de suas atividades de planejamento, coordenação, controle, fiscalização, enfim, da

regulação da execução dos serviços. Nesse sentido, serviço público pode ser considerado como tudo aquilo que o ordenamento jurídico de um país diz que ele é (Amaral, 1996).

Dessa forma, serviço público é toda atividade que tem por titular o Estado, e é por ele prestado ou delegado a particulares. Segundo o art. 175 da Constituição Federal, o regime jurídico dos serviços públicos corresponde a regime de exclusividade ou de privilégio. Esse regime é válido tanto para a União, quanto para Estados, Distrito Federal e Municípios. Também são considerados serviços públicos as atividades indicadas no art. 21, XII, que é o caso do transporte ferroviário, de carga ou de passageiros. A Constituição também estabelece serviços públicos de competência dos municípios e dos estados. Para os primeiros, veja-se o art. 30. Para os últimos, observa-se o art. 25. As autorizações são reservadas às atividades econômicas de interesse público.

As atividades econômicas em sentido estrito são desenvolvidas pela iniciativa privada, sob regime de direito privado, independentemente de autorização de órgãos públicos. Essa autorização só pode existir quando prevista em lei, conforme estatui o parágrafo único do art. 170. Ao Estado é permitido o desenvolvimento de atividade econômica em sentido estrito, mas apenas conforme estabelecido pelo art. 173, e mesmo assim sob regime de direito privado.

Segundo Marques Neto *apud* Rolim e Brasileiro (2005), existem duas linhas doutrinárias para explicar a conceituação de uma atividade econômica como serviço público. “Primeiro a concepção formalista, segundo a qual é a lei ou a Constituição que elegem uma atividade como serviço público, retirando-a da regra geral da exploração das atividades econômicas (liberdade de iniciativa) e submetendo-a ao regime público de prestação. Em segundo lugar fica da concepção material ou essencialista, segundo a qual há atividades cuja importância ou relevância social, em um dado momento histórico, as tornam propícias a serem submetidas ao regime de serviço público” (Rolim e Brasileiro, 2005).

## **5. VARIÁVEIS REGULATÓRIAS DO STFC**

Variáveis regulatórias em transportes foram objeto de vários estudos Orrico *et al.* (1996); NTU/ANTP (1999) *apud* IPEA (2004); e Oliveira Jr, Loureiro e Souza (2006), a partir deles é possível construir um conjunto inicial de variáveis regulatórias aplicáveis ao STFC. Note-se, contudo que os trabalhos que construíram variáveis regulatórias para mototáxi (Oliveira Jr e Orrico, 2001), transporte público de ônibus (Orrico, ANTP e Oliveira Jr), o fizeram para serviços que são prestados por milhares de empresas a dezenas de milhões de usuários majoritariamente pessoas físicas, enquanto os serviços do STFC são prestados por menos de 10 empresas, conta com poucos milhares de usuários que são em sua maioria pessoas jurídicas. Outra distinção importante é que estados e municípios legislam sobre transporte público de passageiros, mas não para o transporte ferroviário de cargas. Assim, devem ser observadas as diferenças de escala (de demanda e oferta), quanto ao tipo de usuário e quanto ao regulador. Feitas estas ressalvas, as variáveis e itens regulatórios identificados para o STFC foram:

### **5.1. Quanto à forma de contratação e delegação**

#### *5.1.1 Da forma de contratação*

O regime de concessão de serviços público é a regra para se passar à pessoa jurídica os serviços ferroviários de transporte de carga. Isto se aplica tanto aos casos em que a concessionária usa ativos construídos pela União quanto a ativos construídos por estatais. Uma exceção que pode ser apontada é o contrato mantido pela estatal Valec, construtora e concessionária da Ferrovia Norte-Sul (FNS), com a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) para que esta opere o trecho já construído. Não houve licitação para este convênio. A CVRD tem a concessão da Estrada de Ferro Carajás (EFC), única ferrovia com a qual a FNS tem tráfego mútuo (transporte que percorre as linhas de mais de uma ferrovia, tendo a origem numa e o destino em outra), e a Valec não possui material rodante. Por decisão do Tribunal de Contas da União (TCU), iniciou-se em 2005 o processo licitatório. A segunda tentativa foi em setembro de 2006, cancelada pelo próprio TCU devido a discordância quanto ao valor do leilão (RF, 2006). Esse mesmo Tribunal, em 2007, autorizou a continuidade do processo de licitação da subconcessão (Valor, 2007).

#### *5.1.2 Da forma de concessão*

A licitação de ativos pertencentes à União obedece às leis nº 8.666/93, a Lei das Licitações; nº 8.987/95, conhecida como a Lei das Concessões; a Lei nº 9.074 /95, que aprovou as normas para a outorga e prorrogação das concessões e permissões de serviços públicos; e o Decreto nº 1.832/96, que aprovou o Regulamento dos Transportes Ferroviários (Brasil, 1996). Estas leis e decretos são mencionados diretamente nos contratos de concessão como fundamento jurídico. No caso das ferrovias de carga foram realizadas licitações na modalidade de leilão.

### **5.2. Condições de entrada e de saída do mercado**

Existe uma barreira legal, pois a concessão de ferrovias e sua construção pertencem exclusivamente à União. Isso é garantido pela Constituição no seu artigo 21. Quanto à saída existe uma barreira econômica. Os contratos prevêem a devolução ao seu fim —o prazo é de 30 anos, prorrogáveis por mais 30— contanto que os ativos sejam devolvidos no estado e no valor corrigido em que foram entregues.

#### *5.2.1. Dos Critérios de Entrada*

A construção de qualquer ferrovia, seja de cargas seja de passageiros, ou novos trechos de ferrovias, depende de anuência prévia da ANTT. Os contratos analisados dizem respeito a ferrovias construídas com recursos públicos ou de empresas estatais que foram objeto de concessão.

A entrada no mercado obedece ao ordenamento jurídico que requer a licitação pública como mecanismo de entrada para a prestação de serviços públicos concessionados.

#### *5.2.2. Dos Critérios de Prorrogação da Delegação*

Os contratos existentes de ferrovias concessionadas previram a possibilidade de uma única renovação por prazo não superior a 30 anos. Todavia, inexistente no contrato de concessão qualquer variável regulatória que oriente a Administração Pública quanto à decisão de prorrogar ou não as concessões ao término do referido prazo, ficando unicamente a critério do Poder Concedente, sob a égide do interesse público a discricionariedade de prorrogar ou não tais contratos.

#### *5.2.3. Dos Critérios de Concentração do Mercado*

Existem restrições e controle quanto à propriedade de concessionárias. No contrato da MRS, por exemplo, há um limite máximo contratual de 20% para que um único controlador. A CVRD chegou a 37,5% em 2005 após as aquisições das mineradoras Ferteço e Caemi. Em 2006, a CVRD comunicou a ANTT sua decisão de renunciar aos direitos de voto e veto em relação às ações da MRS. A ANTT aprovou essa decisão e suspendeu suas recomendações de consolidar as participações da CVRD na MRS conforme decisão do Conselho de Administração de Defesa Econômica (CADE), autoridade antitruste brasileira (CVRD, 2007).

#### *5.2.4. Dos Critérios de Saída do Mercado*

Os contratos prevêem seis formas de devolução da concessão: término do prazo, encampação, caducidade, rescisão, anulação, falência ou extinção da concessionária. Existe ainda uma barreira financeira que é obrigatoriedade de devolução das instalações e equipamentos nas mesmas condições em que foram recebidos, o que poderia levar a um elevado desembolso por parte da concessionária, e a possível perda de investimentos não reembolsáveis feitos nas ferrovias.

No entanto, o não atendimento às metas de produção em MTKU e de redução dos acidentes ferroviários não têm motivado a Administração Pública a rescisão unilateral dos contratos de concessão.

### **5.3. Quanto às formas de remuneração dos serviços**

#### *5.3.1. Dos Critérios de Remuneração*

Existem limites máximos de tarifas por tipo de mercadoria, fluxo —determinado por origem, destino, mercadoria e cliente—, distância e concessionário. As tarifas constam de tabelas referenciais de preços, por ferrovia, segundo os critérios acima. Como aponta Castro (1997), não existe um método determinado para o estabelecimento do limite máximo da tarifa, como por exemplo, o Cost-Plus, que é o custo do serviço adicionado de um percentual desse custo.

#### *5.3.2. Dos Critérios de Reajuste e Revisão*

As tabelas de tarifas de referência das concessionárias podem ser reajustadas anualmente em função do desempenho e da necessidade de corrigir o equilíbrio econômico da concessionária conforme prevêem os contratos e resolução da ANTT, entre elas a nº 1.212 (30/05/2005) que estabelece a data de reajuste. As tarifas podem ficar inalteradas se algumas metas não forem atingidas. O reajuste e quem pode autorizá-lo, no caso o Poder Concedente, consta do Regulamento dos Transportes Ferroviários (Decreto nº 1.832, 04/03/96), assim como no decreto de que aprovou o regulamento da ANTT (Decreto nº 4.130, 13/02/02), e nos contratos. É importante notar que os serviços acessórios ao de transporte (manobras, carga, descarga e outros) são livremente negociados entre concessionário e cliente. Os reajustes são balizados pelo Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna (IGP-DI).

### **5.4. Divisão de Riscos**

O trabalho do IPEA (2004) aponta dois tipos de riscos na operação de transportes públicos, o de custos e o de receitas. Como a receita das concessionárias de STFC é tarifária, estas assumem o risco de não haver demanda suficiente. Nestes casos, segundo a resolução ANTT nº 44/2002, podem solicitar desativação de trecho ou serviço que não se mostre economicamente viável. Este processo, contudo, não é instantâneo, depende de estudos e aprovação do órgão regulador. O primeiro tipo de risco, o de custos, está ligado à variação no

preço dos insumos (principalmente combustível e salários) e também recai sobre o concessionário, sendo que, contratualmente, pode solicitar a revisão de tarifas em que comprove o desequilíbrio econômico-financeiro. No contrato da América Latina Logística (ALL), por exemplo, o item 9.1, XXX, informa que é obrigação da concessionária “prover todos os recursos necessários à exploração da concessão por sua conta e risco exclusivos”.

### **5.5. Papel dos Agentes**

Diz respeito à divisão de atividades entre agentes privados e públicos. Podem ser divididos em três níveis —estratégico, tático e operacional— conforme sugere Macário (2004). O estratégico refere-se ao estabelecimento de objetivos e de uma política para o TFC e está contido basicamente nos artigos 21 e 22 da CF e na Lei nº 10.233/2001, 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. O segundo diz respeito à escolha dos meios para se atingir os objetivos e cumprir a política, para o qual se aplicam a mesma Lei nº 10.233, o RTF e a resolução de nº 1 da ANTT, que aprovou seu regimento interno e estrutura. Por fim, o nível operacional é aquele em que estão inseridos os processos que regem a realização dos serviços como a manutenção da frota e o transporte em si, que são regulados pelos contratos do Poder Concedente com as concessionárias, e pelas resoluções da ANTT, com destaque para a de nº 44/2002, que consolida todos os atos do Ministério dos Transportes referentes à regulamentação do transporte ferroviário em uma única resolução, e pela de nº 442/2004, que a altera. Cabe ainda citar que no plano tático atuam, pelo lado dos concessionários a Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (ANTF) e a Associação Nacional dos Usuários de Transportes de Cargas (ANUT), cujo objetivo em relação ao STFC é “adequar a oferta, qualidade e preços aos serviços prestados” (ANUT, 2006).

### **5.6. Formas de controle de qualidade e quantidade**

Existem metas determinadas para aumento de produção (em MTKU) que constam dos contratos das concessionárias. A resolução nº 59 (15/08/2002), da ANTT, determina que as concessionárias de rodovias e ferrovias prestem informações trimestrais e anuais, por meio das quais é feito tal acompanhamento. São acompanhados vários índices de produtividade (produto médio, densidade de tráfego, velocidade média), porém não há metas ou incentivos para a melhoria destes. Entre outras ações para se acompanhar e regular a qualidade dos serviços prestados há a resolução ANTT, nº 1.603/2006 que visa acompanhar o treinamento do pessoal operacional e administrativo, próprio ou de terceiros; e uma pesquisa freqüente de satisfação entre os usuários das ferrovias que são obrigadas a manter serviços de atendimento aos clientes conforme está previsto no Regulamento, mas que não é objeto de resolução específica.

Contudo, em agências estaduais a prática é regulamentada. Exemplo disso é o artigo 4º da Lei 10.931/97 que criou a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS), que diz ser obrigação da agência divulgar os resultados de pesquisa de opinião pública sobre a prestação dos serviços públicos sob sua regulação (RS, 1997). Em 2006, a ANTT aprovou um Plano de Contas Padronizado (resolução nº 1773 de 20/12/06) que visa levar os dados contábeis das concessionárias a um padrão uniforme. As concessionárias têm um ano para adaptar seus sistemas internos e, a partir de 2008, devem



adotar o novo plano. Outros setores regulados, como o de energia elétrica e telecomunicações já têm planos de contas similares (ANTT, 2006).

### **5.7. Forma de controle social do sistema**

Este item diz respeito à existência de mecanismos que orientem o setor regulado para o benefício social, de forma ampla, e dos usuários dos serviços regulados de forma, de forma estrita. Logo, está intimamente ligado à transparência e à qualidade das informações fornecidas pelas concessionárias. Uma de suas manifestações é a organização de usuários (Moraes *apud* Gifoni Neto, 2002).

#### *5.7.1. Organização dos Usuários*

O mecanismo mais relevante consta na Lei das Concessões, nº 8.987/95, em cujo art. 29, Inciso XII, diz ser obrigação do Poder Concedente estimular a formação de associações de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço. Exemplo disso é a Associação Nacional dos Usuários de Transportes de Cargas (ANUT), criada em 2002. Contudo, essa iniciativa partiu dos próprios usuários em defesa de seus interesses como redução de custos e melhora dos serviços, sejam estes regulados ou não. Outro ponto importante foi a criação da categoria de usuário com elevado grau de dependência do serviço público de transporte ferroviário de cargas criada pela resolução ANTT nº 350/2003. Conhecido com “usuário cativo”, por ter na ferrovia seu único ou principal meio de receber matérias-primas ou produtos finais, com essa resolução passou a contar com o apoio da ANTT para arbitrar impasses operacionais ou comerciais com concessionárias de ferrovias. Quanto a outros públicos que são afetados pelas externalidades geradas pelo TFC —como o risco ao atravessar passagem em nível e a poluição sonora e atmosférica em áreas urbanas— não foram encontradas evidências de estímulo, além disso há hiatos quanto à responsabilidade pela fiscalização.

#### *5.7.2. Audiências Públicas*

É necessário para a concessionária que vai construir um novo trecho ferroviário, modificar um atual, ou vai começar a prestar um novo serviço que pode afetar um grupo social. É também uma das ferramentas usadas pela ANTT para aprimorar suas resoluções. Exemplo disso são as audiências nº 003/2003 sobre Direito de Passagem e Tráfego Mútuo, que consta da Resolução nº 433/04, e da Audiência nº 002/2003 que tratou de Usuário Dependente de Ferrovia (Resolução nº 350/03).

### **5.8. Quanto às questões operacionais**

#### *5.8.1. Segurança*

Os índices de acidentes com integrantes da operação da ferrovia e terceiros também são monitorados. As ferrovias são obrigadas pelo Regulamento e por resoluções específicas, entre elas a nº 1.431/2006, e as normas NDSE 01, 04 e 05 da RFFSA, que estabelece procedimentos para a comunicação de acidentes ferroviários à ANTT pelas concessionárias e autorizadas de serviço público de transporte ferroviário. Nos contratos das concessionárias são estabelecidos limites, em número de acidentes por milhão de trens-quilômetro e metas de redução dos acidentes ferroviários.

#### *5.8.2. Conectividade entre as Concessionárias*

O tráfego mútuo e o direito de passagem são fonte de litígio entre os operadores de ferrovias. Para regulamentar a situação e garantir que as ferrovias funcionem como um sistema, foram expedidas as resoluções ANTT nº 433/2004 e a nº 895/2005, que dispõem sobre os procedimentos de operações de tráfego mútuo e direito de passagem visando à integração do Sistema Ferroviário Federal. Existe até uma resolução da ANTT (nº 945/2005) que determina um regime específico de direito de passagem em um dos acessos da MRS ao porto de Santos/SP.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES**

Além dos itens mencionados acima, pode ser acrescentado um ponto regulatório presente em outros países como os EUA como o respeito a emissões, no Brasil regulamentado pela Lei nº 8.723/93, que, contudo, não abrangem locomotivas. Apesar de as ferrovias consumirem apenas 1,6% de todo o diesel usado no país (o transporte rodoviário seja de carga ou não consome 75% do diesel) a Lei nº 10.233/2001, que criou a ANTT, estabelece entre as suas diretrizes gerais, no art.12, Inciso V, “promover a adoção de práticas adequadas de conservação e uso racional dos combustíveis e de preservação do meio ambiente”.

O texto da lei já vincula o consumo de energia à preservação do meio ambiente, porém não há índice algum que regule as práticas ambientais das ferrovias, salvo legislação específica do CONAMA para a implantação de ferrovias. Não há, por exemplo, na Lei nº 8.723/93, que dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores, a previsão de limites para locomotivas. Em resumo, está claro na lei que criou a ANTT que o uso racional de diesel e a preservação do meio ambiente devem ser regulados, mas a agência não recolhe informações suficientes nem estabelece metas em relação a estes dois itens. Um índice de sustentabilidade energética e ambiental —produção de energia própria, substituição de combustíveis convencionais por biocombustíveis, mecanismos de compensação de emissão de gases causadores de efeito estufa— seriam suficientes para acompanhar e estabelecer metas para as concessionárias que hoje não são cobradas por tal externalidade (poluição do ar).

Para cumprir as metas de variáveis regulatórias dessa natureza (além de outras como a de segurança e produtividade) torna-se necessário, a partir do momento em que uma determinada tecnologia se esgota, no sentido de chegar ao limite do seu poder de economia de combustível, por exemplo, estímulos para a inovação. O que leva ao Inciso IV, art.12 da Lei nº 10.233/2001: “promover a pesquisa e a adoção das melhores tecnologias aplicáveis aos meios de transporte e à integração destes”.

A legislação analisada, quando comparada às ações —implantação de plano de contas sete anos após a criação da agência, quatro anos para publicar o primeiro anuário estatístico— e à reação —organização de grupos de usuários, organização de concessionários— mostra que o modelo regulatório centralizado em uma única agência de âmbito nacional ainda está em sua fase de consolidação. Oliveira (2005) aponta ainda conflitos entre a ANTT e as agências reguladoras estaduais, pois os limites de atuação ainda não estão definidos.

A aplicação continuada das variáveis regulatórias e como estas são acompanhadas refletem a fase em que a ANTT se encontra. Portanto, entende-se que tais variáveis ainda são passíveis de melhorias tanto do ponto de vista de controle (qualitativo), quanto do que é acompanhado (escopo).

Por fim, propõe-se acrescentar três novas variáveis regulatórias: a) Formas de Incentivo à Inovação: acompanhada por índices de inovação. As contrapartidas, como o subsídio e o financiamento, encontram respaldo na Lei de Inovação; b) Formas de Controle para a Sustentabilidade Energética e Ambiental: isso pode ser feito com índices de ecoeficiência, a manutenção de um inventário de emissões de gases, e outros índices como o percentual de energia de fonte renovável utilizada, bem como a utilização de energia mais limpas como o GNV e; c) Formas de Incentivo à Eficiência Energética: este item funcionaria com o incentivo à redução de custos (o combustível no TFC pode representar até 70% do custo variável total) e pode resultar tarifas menores, se atrelado às formas de reajuste e ao tarifário.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amaral, C. C. do (1996) *Concessão de Serviço Público*. Atlas, 2ª ed., São Paulo, SP.
- ANTT (2006) *Manual de Contabilidade do Serviço Público do Transporte Ferroviário de Cargas e Passageiros*, ANTT, disponível em: <[www.antt.gov.br/manuais\\_contabilidade/Manual\\_Ferrovia.pdf](http://www.antt.gov.br/manuais_contabilidade/Manual_Ferrovia.pdf)>, acesso em 13/12/2006.
- ANTT (2006a) *Anuário Estatístico de Transportes Terrestres*. Agência Nacional de Transportes Terrestres. Brasília, DF.
- ANTT (2007) *Resoluções da ANTT*, Disponível em: <<http://www.antt.gov.br/resolucoes/>>, Brasília, DF
- ANUT (2006) [www.anut.org.br](http://www.anut.org.br), Brasília, acesso no dia 19/02/2006.
- Brasil (1988) *Constituição República Federativa do Brasil*, promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional Nº 52, Brasília, DF.
- Brasil (1995) *Lei Nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, dispõe sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos previsto no art.175, da Constituição Federal, e dá outras providências*, Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 14 fev.1995.
- Brasil (1995a) *Lei Nº 9.074, de 7 de julho de 1995, estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências*, Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 8 jul.1995.
- Brasil (2001) *Lei Nº 10.233, de 05 de junho de 2001, 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, e dá outras providências*, Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 06 jun.2001.
- Brasil (1996) *Decreto nº 1.832, de 4 de março de 1996, que criou o Regulamento dos Transportes Ferroviários*. Ministério dos Transportes, , Brasília, DF.
- Castro, N., Cardoso, L. C. e Espósito, J. R. (1997) *Definição e Implementação dos Novos Marcos Regulatórios nas Áreas de Infra-Estrutura (Setor Ferroviário)*, relatório para o IPEA, Rio de Janeiro, 72p.
- CVRD (2007) *Formulário F-20*. Disponível em: <[www.cvr.com.br](http://www.cvr.com.br)>. Rio de Janeiro, RJ.
- Gifoni Neto, G. (2002) *Instituições Regulatórias do Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros: o Caso das Agências Reguladoras Estaduais Brasileiras*. Dissertação de Mestrado em Transportes. COPPE/UFRJ, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.
- IPEA (2004) *Regulação e Organização do Transporte Público Urbano em Cidades Brasileiras: estudos de caso*, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas e Ministério das Cidades, Brasília, DF.
- Macário, R. (2004) Integration in Urban Mobility Systems: quality upgrading or competition blockade? *World Conference on Transport Research*, Istambul, Turquia.
- Martins, F. G. D. (2004) *Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros: Regulação e Concentração Econômica*. Instituto Serzedello Corrêa, Brasília.
- OECD (2000) *Reducing the Risk of Policy Failure: Challenges for Regulatory Compliance*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 91p.
- Oliveira Jr, J.A., Loureiro, C.F.G, Souza, H.H.H. (2006) Diagnóstico Regulatório do Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Ceará (STRIP-CE). *Anais da XX ANPET*, Brasília, DF.
- Oliveira Jr, J.A., Orrico Filho, R.D. (2001) Regulamentação do Serviço de Transporte Público Individual de Passageiros por Motocicleta (Mototáxi) – Aspectos Econômicos e Legais, 13º ANTP, Gramado, RS.
- Oliveira, R. W. C. (2005) *Direito dos Transportes Ferroviários*. Lúmen Júris Editora, Rio de Janeiro, RJ.
- Orrico Filho, R. D.; Brasileiro, A.; Santos, E. M. dos e Aragão, J. J. G. de (1996) *Ônibus urbano: regulamentação e mercados*, Brasília, LGE.

- RF (2006) Leilão da Norte-Sul é adiado mais uma vez. *Revista Ferroviária*, Rio de Janeiro, RJ, 7/11/2006.
- Rochael, C. H. R. (2005) As agências de regulação brasileiras. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 697. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6822>>. Acesso em: 02 nov. 2006.
- Rolim, F. A. O e Brasileiro, A. (2005) A Regulação do Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros e o Papel dos Tribunais de Contas. *Anais do XIV Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes*, ANPET, Recife, v. 1. p.
- RS (1997) *Lei Nº 10.931 de 9 de janeiro de 1997, cria a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS e dá outras providências*. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/>>. Porto Alegre, RS.
- Stiegler, J (2004) A Teoria da Regulação Econômica. In: Mattos, P.; M. M. Prado; J. P. C. V. Rocha; D. R. Coutinho e R. Oliva (orgs.) *Regulação Econômica e Democracia. O Debate Norte-Americano*. Editora 34, São Paulo, SP, p. 23-48.
- Valor (2007) TCU autoriza retomada da licitação. *Jornal Valor*, 8/2/2007.

---

**Alexildo Vellozo Vaz, B.Sc.**, economista (UFRJ), jornalista (UERJ) e mestrando em Engenharia de Transportes pela UFC, analista de projetos da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), celular (+55) 31 9649-8475, e-mail: alexildo@det.ufc.br.

**João Alencar Oliveira Júnior, D.Sc.**, professor do Departamento de Engenharia de Transportes – DET/CT/UFC e do Programa de Mestrado em Engenharia de Transportes – PETRAN, Bacharelado em Direito pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR, Celular: (+55) 85 9991-0262 # Fone: (+55) 85 4008-9488 Ramal 219 # Fax: (+55) 854008.94.88 Ramal 201 # E-mail: alencar@det.ufc.br ou jalencarjr@yahoo.com # Homepages: [www.det.ufc.br](http://www.det.ufc.br) ou [www.geocities.com/joao\\_alencar](http://www.geocities.com/joao_alencar)