

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº444

**ASPECTOS INSTITUCIONAIS E  
REGULATÓRIOS DA INTEGRAÇÃO DE  
TRANSPORTES DO MERCOSUL\***

Newton de Castro\*\*  
Philippe Lamy\*\*\*

Rio de Janeiro, outubro de 1996

---

\*\* Da DIPES/IPEA e professor da FEA/UFRJ.

\*\*\* Consultor do PNUD.

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.



*O IPEA é uma fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.*

**Presidente**

*Fernando Rezende*

**Diretoria**

*Claudio Monteiro Considera*

*Luís Fernando Tironi*

*Gustavo Maia Gomes*

*Mariano de Matos Macedo*

*Luiz Antonio de Souza Cordeiro*

*Murilo Lôbo*

**TEXTO PARA DISCUSSÃO** tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

**ISSN 1415-4765**

**SERVIÇO EDITORIAL**

**Rio de Janeiro – RJ**

Av. Presidente Antônio Carlos, 51 – 14º andar – CEP 20020-010

Telefax: (021) 220-5533

E-mail: [editrj@ipea.gov.br](mailto:editrj@ipea.gov.br)

**Brasília – DF**

SBS Q. 1 Bl. J, Ed. BNDES – 10º andar – CEP 70076-900

Telefax: (061) 315-5314

E-mail: [editbsb@ipea.gov.br](mailto:editbsb@ipea.gov.br)

© IPEA, 1998

*É permitida a reprodução deste texto, desde que obrigatoriamente citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são rigorosamente proibidas.*

---

---

# SUMÁRIO

---

RESUMO	
ABSTRACT	
INTRODUÇÃO GERAL.....	1
PARTE I: A EXPERIÊNCIA DA COMUNIDADE EUROPÉIA E DO MERCOSUL.....	2
1 - A EXPERIÊNCIA DA COMUNIDADE EUROPÉIA.....	2
2 - A INTEGRAÇÃO VIÁRIA DO MERCOSUL.....	21
3 - CONCLUSÃO DA PARTE I .....	33
PARTE II: OS ASPECTOS INSTITUCIONAIS E REGULATÓRIOS DA INTEGRAÇÃO DO MERCOSUL.....	35
1 - A INTEGRAÇÃO OPERACIONAL E DE EMPRESAS DE TRANS- PORTE.....	35
2 - O SUBSETOR RODOVIÁRIO: CONFIGURAÇÃO INSTITUCIONAL E ECONÔMICA .....	43
3 - SUBSETOR DUTOVIÁRIO: CARACTERÍSTICAS RELEVANTES DO SETOR.....	52
4 - OS SUBSETORES PORTUÁRIO E DE NAVEGAÇÃO .....	55
5 - O TRANSPORTE AÉREO DE PASSAGEIROS .....	63
6 - O TRANSPORTE FERROVIÁRIO .....	72
7 - MERCADO CONCORRENCIAL DE TRANSPORTES DO MERCOSUL.....	78
ANEXO A: EVOLUÇÃO DO TRANSPORTE DE CARGA COMUNITÁRIO.....	87
ANEXO B: EVOLUÇÃO DO TRANSPORTE DE CARGA ENTRE BRASIL E DEMAIS PAÍSES DO MERCOSUL .....	88
BIBLIOGRAFIA .....	92

---

## RESUMO

---

Este estudo discute a experiência de 30 anos de integração de transportes, da União Européia, como ponto de partida para analisar essa questão no âmbito do Mercosul. Não são tratadas as inúmeras e amplas oportunidades de investimento na infra-estrutura voltada para a integração física regional. Concentra-se, por complementaridade, nos ambientes institucionais e regulatórios exigidos para a efetiva integração dos operadores de transporte. Ressaltam-se, de um lado, os conceitos que devem nortear uma efetiva integração de serviços, e de outro, principais óbices regulatórios à integração desejada. As características relevantes dos modos de transporte brasileiro, bem como a competitividade do transporte multimodal são também contemplados.

---

---

# ABSTRACT

---

This study reviews the thirty years old experience of the European Union related to transportation integration, as a starting point to investigate this issue in Mercosur. Infrastructure investments needed for the physical integration of Mercosur countries are not treated herein. In fact, the study concentrates on the institutional and regulatory environments required for an effective integration of transport operators. The concepts that should guide transportation service integration are outlined, following a discussion of the main regulatory restraints that remain in the Brazil. The relevant characteristics of the brazilian transport modes, and their relative advantages with respect to the Mercosur flows, are also analyzed.

---

## INTRODUÇÃO GERAL

A globalização dos mercados, observada nas últimas décadas, vem ocasionando mudanças radicais na organização dos processos de suprimento, produção e **marketing**. Um dos vetores determinantes desse processo internacional é a redução das impedências ao intercâmbio comercial, a partir dos progressos institucionais e tecnológicos verificados nos meios de transporte, armazenagem e comunicações. Cada vez mais, as vantagens comparativas locais, anteriormente proporcionadas pela proximidade de fontes de recursos naturais e pela mão-de-obra barata, perdem espaço quando confrontadas com os requisitos cada vez mais estritos dos mercados consumidores. Passaram a ser mais determinantes os aspectos relacionados à qualidade dos insumos e produtos, prazos de entrega, assistência técnica e inovações. A orientação dos processos produtivos, buscando atender a esses requisitos dos mercados consumidores, tem feito com que a eficiência do sistema logístico se torne uma condição básica para a competitividade de todos os setores da economia. Há um reconhecimento generalizado de que a implementação de novas tecnologias, estruturas regulatórias e institucionais, práticas administrativas e operacionais, no setor transportes, proporciona margens fundamentais em termos de competitividade.

Internacionalmente, a organização da indústria de serviços de transportes já se alterou de forma profunda, no sentido de aumentar a eficiência de suas interfaces operacionais, principalmente através da fusão de empresas e da integração de operadores, e por intermédio de alianças estratégicas. Empresas ferroviárias, portuárias, aéreas, rodoviárias e de navegação estão abandonando suas características modais tradicionais para se integrarem a sistemas de prestação de serviços multimodais, com uso intensivo dos meios modernos de comunicação. Essas mudanças, contudo, só têm sido possíveis através da eliminação de uma série de restrições regulatórias à fusão de empresas de modais diferentes e à livre competição por novos mercados, possibilitando uma redefinição dos serviços de acordo com os melhores interesses dos usuários.

Entretanto, no Brasil, a única tentativa relevante, até o momento, de mudança das regras e das estruturas institucionais que regem os esquemas logísticos internos predominantes no país é a nova regulamentação das atividades portuárias, sancionada em fevereiro de 1993, mas ainda em fase inicial de implementação. Em relação aos regulamentos e regras que regem especificamente o transporte no âmbito do Mercosul, as tentativas de facilitação dos transportes restringem-se a alguns aspectos burocráticos relativos a controles de fronteira. Permanecem em pleno efeito uma ampla gama de restrições ao transporte de mercadorias, tais como reservas de mercado e diferenças de regulamentos técnicos, que oneram os custos logísticos do comércio.

Não obstante, o mercado sul-americano tem crescido rapidamente, aproximando-se ao da União Européia, que é tradicionalmente o segundo parceiro comercial do Brasil, após os Estados Unidos. O desenvolvimento de sistema de transportes compatível com esse mercado é indispensável para a manutenção da competitividade das economias participantes e para garantir a continuidade dessas relações de comércio. O desafio, entretanto, não é novo. A União Européia, entre outros blocos econômicos, por exemplo, já acumulou ampla experiência nesse domínio nos seus 30 anos de existência.

Assim, este estudo procura discutir essa valiosa experiência que contém indicações aproveitáveis para o Mercosul, se devidamente adequadas às peculiaridades econômicas e sociais da região. Nesse sentido, não serão abrangidas por este trabalho as inúmeras e amplas oportunidades de investimento na infra-estrutura voltada para a integração física regional. Concentra-se, por complementaridade, nos necessários ambientes institucionais e regulatórios exigidos para a efetiva integração dos operadores de transporte. Mais ainda, destaca-se a importância desses aparatos para a eventual e desejada atração de capitais privados para projetos também de infra-estrutura. Dessa maneira, apresenta-se uma visão do Mercosul sob a ótica dos transportes, ressaltando-se, de um lado, os conceitos que devem nortear uma efetiva integração de serviços, e de outro, principais óbices regulatórios à integração desejada. As características relevantes dos modos de transporte brasileiros, bem como do transporte multimodal são também contemplados. A seção final é dedicada a uma análise da competitividade intermodal dos transportes no âmbito do Mercosul, supondo-se que se atinja um grau razoável de integração entre os países membros.

## **PARTE I: A EXPERIÊNCIA DA COMUNIDADE EUROPÉIA E DO MERCOSUL**

### **1 - A EXPERIÊNCIA DA COMUNIDADE EUROPÉIA**

#### **1.1 - A Ordem Jurídica Européia e a Regulamentação Comunitária dos Transportes**

##### **1.1.1 - Um Direito Constitucional**

Afastando-se dos modelos jurídicos de relações entre países, a Comunidade Econômica Européia, instituída pelo Tratado de Roma de 1957, cria uma ordem jurídica autônoma, a qual formalmente aparenta-se ao direito internacional, mas difere dele na sua substância, já que afeta o direito interno dos estados membros e cria direitos e obrigações para as pessoas, físicas e jurídicas.

O Direito comunitário ultrapassa os interesses de cada um dos estados membros inscrevendo-se no longo prazo, em função de objetivos diretores. O tratado está ajustado para uma duração ilimitada e impõe transferências de soberania que podem ser qualificadas de irreversíveis, embora restritas inicialmente. Ele é, para todas as atividades incluídas no seu campo de aplicação, uma Constituição. O que ele prescreve deve ser feito; nada contrário ao que ele prescreve deve ser feito.

### 1.1.2 - As Principais Instituições Comunitárias

#### 1.1.2.1 - O Conselho dos Ministros (o Conselho)

É o órgão político que toma todas as decisões de maior importância. Os ministros nacionais que o compõem são escolhidos pelos respectivos Estados pelas suas atribuições, em função das matérias tratadas. Assim, o conselho encarregado de decisões em matéria de transportes reúne pelo menos os 12 ministros dos Transportes da Comunidade. Do conselho emana a norma hierarquicamente superior, no interesse comunitário.

O grande problema do seu funcionamento foi sempre a modalidade de decisão, em função do assunto tratado. A votação é realizada por unanimidade ou por maioria simples ou qualificada. Esta questão foi amplamente resolvida com a assinatura do Ato Único Europeu de 1986.

Acima do Conselho dos Ministros está o Conselho Europeu, formado pelos chefes de estados ou de governos, o qual define as grandes orientações políticas.

#### 1.1.2.2 - A Comissão

É o órgão executivo da Comunidade. O colégio dos seus 17 membros nomeados pelos governos, por quatro anos, tem a sua independência funcional garantida. A comissão é responsável perante o parlamento europeu.

A comissão, dentro das condições previstas no tratado, tem poder de:

- controle, como guardião do tratado que é;
- proposição dos regulamentos, diretivas e decisões do conselho;
- execução das regras estabelecidas pelo conselho;
- negociação, em nome da Comunidade;
- gestão, com atribuições autônomas importantes no domínio financeiro.

#### 1.1.2.3 - O Parlamento Europeu

É eleito pelo sufrágio universal direto e estruturado em 10 grupos políticos representativos das forças políticas nos estados membros da

Comunidade. Porém, não constitui um poder legislativo. Sua vocação é mais de órgão de controle político da União Européia. Com o Tratado de Maastricht, de 1991, os seus poderes foram reforçados:

- controla o trabalho da comissão européia e pode votar uma moção de censura contra ela;
- os parlamentares podem apresentar perguntas escritas à comissão e aos ministros dos Negócios Estrangeiros sobre assuntos de orçamento;
- fixa o orçamento da União Européia, após tê-lo estabelecido em colaboração com o Conselho dos Ministros;
- controla a execução do orçamento da União.

O Parlamento é a autoridade orçamentária da Comunidade. O tratado prevê a sua consulta obrigatória, sob risco de nulidade, pela comissão antes de submeter proposições ao Conselho.

O Ato Único Europeu introduziu um processo de cooperação parlamento-conselho que garante uma participação efetiva do Parlamento na elaboração regulamentar, em particular a possibilidade de emendar textos e mesmo um poder indireto de bloqueio em nível do conselho.

#### 1.1.2.4 - A Corte de Justiça

Garante a aplicação uniforme do Direito Comunitário. Ela clarifica os pontos do Direito Comunitário por via das questões prejudiciais que lhe são colocadas pelas jurisdições nacionais. Com isso acaba exercendo um papel motor pelas chamadas à atenção que endereça, direta ou indiretamente aos estados membros e às instituições que não cumprem com as suas obrigações oriundas dos tratados, obrigando-os à ação. Ela pode ser acionada por um estado membro, pelo conselho, pela comissão ou pelo parlamento, e por toda pessoa física ou jurídica. A corte é também uma jurisdição interna do trabalho. Existe ainda o Conselho Econômico e Social, importante pela sua composição e influência, mas com papel apenas consultivo.

#### 1.1.3 - As Normas de Direito Comunitário

As normas de Direito Comunitário são formuladas nos tratados e nos atos de Direito derivados emanados das instituições competentes. Estes atos são:

- a) O regulamento do conselho ou da comissão, que representam a lei comunitária, sendo de alcance geral. É obrigatório e diretamente aplicável

em todos os seus elementos. Frequentemente, um regulamento da comissão vem precisar as condições de aplicação de um regulamento do conselho, embora formalmente não haja hierarquia entre os dois.

**b)** A diretiva do conselho ou da comissão, é obrigatória para os governos dos estados membros, os quais devem provocar as modificações de legislação, regulamentação e práticas nacionais necessárias para a realização dos objetivos fixados pela Diretiva.

**c)** A decisão do conselho e da comissão “é obrigatória em todos os seus elementos para os destinatários que ela designa” (artigo 189, parágrafo 4 do Tratado de Roma). A maioria das decisões tem alcance limitado, visando empresas ou associações ou categorias de empresas, por exemplo, em caso de desrespeito às regras de concorrência.

**d)** As ações na justiça também têm incidência sobre o Direito Comunitário. As jurisdições nacionais, tanto quanto a comissão são frequentemente chamadas para arbitrar queixas sobre violações das disposições dos tratados. As jurisdições nacionais podem recorrer à corte européia pela via de uma “questão prejudicial” isto é, sem abordar o fundo da questão. A decisão da corte obrigará a jurisdição nacional. As queixas à comissão podem conduzir a pedidos de recursos à corte. Um acórdão da corte leva os estados e as instituições européias, e mesmo as empresas e os particulares, a atuar na direção indicada, fazendo evoluir, na prática, a norma comunitária.

## **1.2 - O Tratado de Roma e os Transportes**

### **1.2.1 - O Tratado**

O Tratado de Roma contém, de um lado, regras gerais aplicáveis a todas as atividades econômicas e, de outro, políticas comunitárias em três setores-chave: a agricultura, o comércio exterior e os transportes. Essas políticas são previstas como uma obrigação do tratado e não como facultativas.

Os transportes constituem uma parte importante do tratado que instituiu a CEE. Um mercado comum não se concebe sem uma política de transporte que permita efetivamente o exercício das liberdades de circulação que lhe são essenciais. Ademais, é necessário organizar os transportes da maneira a mais eficaz possível, a fim de reduzir os seus custos para a comunidade.

Tal como para a agricultura, um capítulo inteiro do tratado é consagrado aos transportes; não obstante, estes nunca se beneficiaram de uma verdadeira política comum.

O título IV do tratado, referente aos transportes, começa pelo artigo 74, pelo qual “os objetivos do tratado são perseguidos pelos Estados membros, no que diz respeito à matéria regida pelo presente título, no quadro de uma política comum dos transportes (PCT). Esta política é esboçada a traços largos, nos artigos 75 a 83. Trata-se de assegurar, nas melhores condições, os deslocamentos de 340 milhões de habitantes e de milhões de toneladas de mercadorias. Para tanto, a política comum de transportes deve intervir nas áreas seguintes:

- implantação de malhas europeias de transportes, a fim de interligar eficazmente os Estados membros;
- manter condições de concorrência entre os vários modais de transporte e entre os operadores dos diferentes Estados membros;
- harmonização das normas e das legislações nacionais (técnicas, sociais, fiscais e ambientais);
- equilíbrio regional, de maneira que as regiões atrasadas ou periféricas não permaneçam isoladas do resto da Comunidade e a solidariedade comunitária para com elas poder exercer-se;
- levar em conta a dimensão ambiental, as políticas de pesquisa e o relacionamento com os demais países exteriores à Comunidade.

“A Comunidade deve opor-se às restrições à livre circulação dos serviços. Ao mesmo tempo, precisa alvejar uma harmonização do quadro geral no qual os modais de transporte e as empresas de transporte conduzem as suas atividades sem perder de vista os objetivos de otimização dos transportes, de reforço da capacidade de concorrência da Comunidade e de melhoramento dos serviços oferecidos aos cidadãos”.<sup>1</sup> Portanto, o papel dos Estados membros não é tanto regular a economia, mas intervir para permitir funcionar um mercado europeu dos transportes. Isto significa que a cabotagem generalizada, em igualdade de condições para todas as empresas, dentro das fronteiras da Comunidade, é o objetivo final da política comum de transporte.

Na realidade, esse objetivo final apareceu com clareza apenas no Ato Único Europeu de 1987, pois o artigo 84 do Tratado precisava:

“1. As disposições do presente título aplicam-se aos transportes por ferrovia, rodovia e hidrovia.

2. O conselho, votando por unanimidade, poderá decidir se, em que medida, e por que procedimento, as disposições apropriadas poderão ser tomadas para a navegação marítima e aérea.”

Com este artigo, as autoridades governamentais marítimas e aeronáuticas e as companhias operadoras dos dois modais por muitos anos puderam acreditar que o Tratado de Roma não lhes dizia respeito.

---

<sup>1</sup>Em **La politique des transports de la Communauté européenne**. Documentation européenne, périodique, 3/1984. citado por Vauclare, Transports 93.

Foi o Ato Único que acelerou o processo de decisão ao introduzir o voto por maioria em questões relacionadas com a política de transportes marítimos ou aéreos.

### 1.2.2 - A Aplicação do Tratado

Logo, em 1958, o conselho tratou de constituir o “Comitê de Transportes” previsto pelo artigo 83 do Tratado,<sup>2</sup> com a finalidade de fornecer subsídios à comissão e ao conselho, em matéria de transportes.

O exercício da atividade de transporte, isto é, do deslocamento de mercadorias de terceiros contra remuneração, está estritamente regulamentado nas economias liberais industrializadas. Nos países da Europa, essas regulamentações vieram substituir tradições de operação elaboradas pouco a pouco nas práticas da economia medieval, sobretudo nos setores mais antigos dos transportes fluviais e marítimos. Em cada país, as novas regulamentações, de inspiração capitalista, foram construídas progressivamente, através de um processo alternado de negociações e rupturas. Em particular, viria a reaparecer, em todos os países e dentro de cada modalidade de transporte, e de cada especialidade profissional, dentro desses modais, novos corporativismos, tão opostos a mudanças quanto as antigas corporações medievais. A harmonização dessas regulamentações seria necessariamente complexa e demorada. Os “legisladores negociadores” começaram pelo que era menos conflitivo, à primeira vista.

Aos poucos iam ser publicadas recomendações, resoluções e decisões do conselho e da comissão, de ordem geral a respeito de:

- estabelecimento de uma nomenclatura uniforme de mercadorias para a estatística de transportes (1961);<sup>3</sup>
- processo de exame e consulta prévios para determinadas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas previstas pelos Estados membros no domínio dos transportes (1962);<sup>4</sup>
- facilitação dos controles físicos e das formalidades administrativas quando do transporte de mercadorias entre Estados membros, em

---

<sup>2</sup>Cf. decisão do conselho, de 15 de setembro de 1958, estabelecendo o estatuto do Comitê de Transportes.

<sup>3</sup>Cf. recomendações da comissão dirigidas aos Estados membros, Conselho das Comunidades, de 30/9/61.

<sup>4</sup>Cf. decisão do conselho, de 21/3/1962.

particular após a supressão das alíquotas alfandegárias internas à Comunidade, a partir de julho de 1968;<sup>5</sup>

- coordenação dos investimentos e dos auxílios financeiros em matéria de infra-estrutura.

A Comunidade dispõe já de uma série de instrumentos relativos aos auxílios de Estado no setor dos transportes, alguns dos quais dos anos 60. O escalonamento no tempo da produção desses instrumentos fez com que situações semelhantes em diferentes subsectores fossem, não raras vezes, tratadas de maneiras diversas. Dessa assimetria decorreu a necessidade do reexame dos instrumentos com vista a sua racionalização e atualização.

Para melhorar a transparência, a comissão procura desenvolver um inventário dos auxílios em vigor em benefício de todos os modais de transportes. Essa medida foi complementada pela fixação de regras destinadas a aumentar a transparência da contabilidade financeira das entidades responsáveis pelo fornecimento das infra-estruturas e serviços de transportes. Nessa matéria, as situações são muito desiguais. Por exemplo, a informação fornecida pelas empresas ferroviárias é suficiente; mas a que fornecem os portos e outros tipos de terminais deixa muito a desejar. Em conseqüência, estão sendo preparadas medidas com vistas a aumentar a transparência de suas contabilidades, tendo em conta os diferentes tipos de organização dos portos e seus variados estatutos jurídicos;

---

<sup>5</sup>Cf. regulamento do conselho nº 3.23776, de 21/12/1976, sobre aplicação da “Convenção TIR — Transporte Internacional Rodoviário); diretiva do conselho, de 01/12/1983; regulamento do conselho nº 3.648/91, de 11/12/91.

- tarifação pela utilização das infra-estruturas:

As autoridades comunitárias estão buscando induzir o desenvolvimento da qualidade das infra-estruturas de transportes, cientes de se tratar de uma condição básica para a redução dos custos operacionais do comércio, inclusive por permitir uma concorrência equilibrada entre os diversos modais. Aplicando a tática de começar pelo menos conflitivo, promoveram primeiro a organização de um inquérito permanente, em cada país membro, sobre os custos das infra-estruturas que servem aos transportes ferroviário, rodoviário e hidroviário, com o objetivo de harmonizar a tarifação pela sua utilização.<sup>6</sup> Este trabalho resultou na elaboração de um sistema comum de tarifação do uso das infra-estruturas fundado no princípio do “usuário pagador”. Esse sistema, fundado sobre a noção de custo marginal de uso, encontrou grande resistência por parte dos Estados membros. Seguiu-se a instituição de um processo de consulta, visando à coordenação dos investimentos, com a criação de um comitê de matéria de infra-estruturas de transportes.<sup>7</sup> As despesas de infra-estruturas são conhecidas, pois todos os anos é publicada a contabilidade das despesas de infra-estrutura de todos os Estados membros, para todos os modais de transporte. A partir dos anos 80, o conselho passa a regulamentar o financiamento pela Comunidade de infra-estruturas de transportes e a comissão a conceder recursos financeiros para apoiar a realização de projetos específicos de infra-estruturas nos países membros.<sup>8</sup>

Embora as boas intenções e a demanda de transportes tenham aumentado, o investimento em infra-estruturas de transporte interior à Europa, expresso em termos de percentagem do Produto Nacional Bruto, diminuiu entre 1975 e 1980, de 1,5 para 1,2%. Essa redução se estabilizou, no início dos anos 80, em cerca de 1% do PIB, onde permaneceu ao longo de toda a década.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup>Cf. decisões do conselho de 22/6/1964; 13/5/1965; 27/1/1970. Regulamento nº 1.108/70 do conselho, de 4/6/70, introduzindo um sistema de contabilidade das despesas referentes às infra-estruturas de transportes terrestres, e os regulamentos da comissão, nº 2.598/70 e nº 281/71, vindo precisar a aplicação do primeiro.

<sup>7</sup>Cf. decisão do conselho, de 20 de fevereiro de 1978.

<sup>8</sup>Cf. regulamentos do conselho, nº 3.600/82, de 30/12/1982; nº 1.889/84, de 26/6/1984; nº 3.620/84, de 19/12/1984; nº 4.059/86, de 22/12/1986; nº 4.070/87, de 22/12/1987; nº 4.048/88, de 19/12/1988; e inúmeras decisões da comissão consentindo financiamentos a investimentos em infra-estruturas especificadas dentro de países membros.

<sup>9</sup>Fonte: CEMT — Tendências de investimento em infra-estruturas de transportes nos países da CEE e na década de 80, CEMT/COM (91) 9, capítulo 4.

### **1.3 - A Harmonização das Regulamentações e a Abertura do Grande Mercado Único dos Transportes**

A Comunidade visa ao estabelecimento de um mercado comum, espaço sem fronteiras interiores, no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada. Para isso, entre outras medidas, deve cuidar da aproximação das legislações nacionais, na medida necessária ao funcionamento do mercado comum e do estabelecimento de um regime assegurando que a concorrência (chances iguais para todos) não seja deturpada dentro do mercado comum.

Em outros termos, a política comum de harmonização das regras e condições de concorrência deve correr em paralelo com a liberação da cabotagem. É uma tarefa complexa, o que explica a lentidão na edificação da regulamentação comunitária dos transportes.

Os legisladores comunitários abordam e tratam sistematicamente, para cada modal de transporte, dentro do que for possível para as condições de negociações a cada momento: das regras de concorrência; das intervenções estatais; do funcionamento do mercado. São pormenorizados ainda: a observação e o acesso ao mercado, preços e condições de transporte; a aproximação das estruturas de custo, incluindo as condições técnicas e de segurança, condições sociais, condições fiscais; o transporte multimodal ou combinado; e mesmo a harmonização com as disposições sobre transportes do primeiro Tratado sobre a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (Ceca).

As dificuldades na elaboração dos primeiros regulamentos sobre a liberdade de cabotagem revelaram dois tipos de obstáculos: o enclausuramento jurídico e as falsas simplificações.

O enclausuramento apareceu nos textos relativos à cabotagem rodoviária e à cabotagem marítima. Assim, toda pessoa jurídica estabelecida num Estado membro pode praticar a cabotagem nos outros Estados membros. Ao contrário, uma pessoa jurídica estabelecida como armador não poderá exercer a cabotagem marítima, sem uma condição adicional: ser controlada por interesses comunitários. Para o operador de cabotagem marítima é exigida a “cidadania” comunitária; para o cabotador rodoviário não.

A preocupação com a simplificação do texto para evitar distorções e armadilhas da linguagem pode conduzir, também, a complicações jurídicas. Por exemplo o projeto de texto regulamentar sobre a cabotagem rodoviária previa que o cabotador ficaria submetido, logo que passasse as fronteiras, aos dispositivos legais, regulamentares e administrativos do país onde ofereceria serviços de transporte. Esta formulação levantou, de imediato, grandes preocupações e perplexidade. Até onde se daria essa transposição de regras? Felizmente, o texto definitivo dirimiu essas

preocupações, precisando, de maneira limitativa, somente as regras do país da cabotagem que seriam aplicáveis. (Mercadal)

### 1.3.1 - No Transporte Rodoviário

O transporte rodoviário foi o primeiro a conhecer a possibilidade da cabotagem. Autorizações comunitárias foram instauradas a partir de 1968, permitindo aos transportadores de um Estado membro realizar um transporte entre dois outros Estados membros. Inicialmente, o número de autorizações atribuídas era pequeno. Após a assinatura do Ato Único, essas autorizações vieram a aumentar ao ritmo de +40% a.a. até a liberalização completa em 1993. A cabotagem em serviços de transporte rodoviário de passageiros foi regulamentada em 1992.<sup>10</sup> O processo de harmonização contemplou gradativamente os seguintes aspectos:

- regras de concorrência;
- supressão de discriminações em matéria de preços e condições de transporte;
- harmonização de certas disposições com incidência na concorrência no domínio dos transportes rodoviários;
- intervenções estatais;
- ação dos Estados membros em matéria de obrigações inerentes à noção de serviço público no domínio dos transportes rodoviários;
- auxílios concedidos no domínio dos transportes rodoviários;
- funcionamento do mercado;
- medidas a tomar em caso de crise no mercado dos transportes rodoviários de mercadorias;
- observação do mercado;
- estabelecimento de uma nomenclatura uniforme de mercadorias para a estatística dos transportes;
- registro estatístico dos transportes rodoviários de mercadorias no âmbito de uma estatística regional;
- acesso ao mercado;
- estabelecimento de certas regras comuns para os transportes internacionais (transportes rodoviários de mercadorias por conta de outrem);
- estabelecimento de documentos de controle;
- acesso à profissão de transportador rodoviário de mercadorias no domínio dos transportes nacionais e internacionais; e
- nível mínimo de formação de determinados condutores de veículos de transporte rodoviário.

---

<sup>10</sup>O regulamento do conselho, nº 2454/92, de 23/7/1992, fixa as condições em que as transportadoras não-residentes podem efetuar serviços de transporte rodoviário de passageiros num Estado membro.

### 1.3.2 - No Transporte Ferroviário

Até recentemente, todos os países europeus encontravam-se numa situação semelhante. Uma única empresa realizava o conjunto das atividades ferroviárias: construir e manter as infra-estruturas; assegurar a circulação dos trens de passageiros suburbanos, regionais e de longa distância e a circulação dos trens de carga. Ela estava limitada pela escala do país, sendo empresa pública, com atividade de serviço público, em particular no transporte de passageiros. O setor ferroviário europeu tem o seu financiamento assegurado, em boa parte, pelo setor público. As empresas estavam pesadamente endividadas, o que se explica pelas suas necessidades de investimentos em infra-estruturas ante uma fraca capacidade de autofinanciamento causada pelos resultados de exploração insuficientes.

Essas empresas estão, há tempo, habituadas a cooperar para assegurar o transporte das pessoas e das cargas de um país para outro, seguindo as regras fixadas pela União Internacional dos Caminhos de Ferro (UIC). É nesse contexto que são acertadas as normas técnicas, coordenados os horários e estabelecidas as modalidades de repartição das receitas do tráfego mútuo internacional. Porém, essa cooperação tem falhas importantes, em particular no domínio técnico. Se a bitola está unificada em toda a Europa (exceto na Espanha e em Portugal, que já optaram pela bitola internacional para as suas linhas novas em particular de alta velocidade), não é o caso para os sistemas de alimentação elétricos nem para os sistemas de sinalização, diferentes entre países e mesmo regiões, inclusive nas linhas de alta velocidade. Essas disparidades obrigam a utilizar material de tração bi, tri e mesmo quadri-correntes e adaptados a vários sistemas de sinalização. No âmbito comercial, embora tenham ocorrido algumas melhorias recentes, tais como a gestão em comum de alguns mercados de carga, a coordenação atual entre as malhas não permite maior agilidade de resposta suficiente para poder competir em nível de igualdade com os outros modais, em particular o rodoviário [Fournier (1993)].

Perante a dinâmica do grande mercado de transportes, a atual fase do processo de integração econômica europeia, iniciada em 1/1/93, apresenta duas posições que se opõem no que diz respeito à reestruturação do setor ferroviário.

**a)** A posição liberal da Direção Geral da Concorrência (do Conselho da Europa), segundo a qual o setor ferroviário deveria trabalhar em condições semelhantes aos demais modais, hidroviário, rodoviário e aéreo, isto é, com separação da gestão da infra-estrutura da gestão da circulação ferroviária, levando a cortar em duas as atuais companhias nacionais de estradas de ferro. Sobre as infra-estruturas, administrada de maneira específica, poderiam ser organizadas circulações concorrentes, reconhecendo-se o direito de livre acesso de todas as empresas

ferroviárias da Comunidade à totalidade da malha europeia. Esta teria seu acesso aberto também a novos operadores privados, com material de tração e de transporte, e pessoal especializado, próprios.

**b)** A posição da cooperação, mais simpática à Direção Geral Comunitária dos Transportes, que reconhece às atuais companhias nacionais uma competência exclusiva sobre a gestão das suas malhas e sobre o fornecimento da tração ferroviária. Admite a cooperação entre elas para a organização técnica e comercial do transporte, exigindo das operadoras nacionais a aceitação da colaboração de outros operadores (o que já existe com as empresas proprietárias dos seus vagões), a observação de uma estrita igualdade de tratamento entre seus usuários e, finalmente, a obrigação de observar um código de boa conduta no relacionamento entre as redes (hoje representado pelos regulamentos da UIC). Haveria, portanto, um certo espaço de concorrência entre setores público e privado na comercialização do transporte e no fornecimento de outros serviços conexos [Fournier (1993)].

Este debate resultou, até agora, numa diretiva do Conselho da Europa relativa ao desenvolvimento das ferrovias comunitárias, publicada em 29 de julho de 1991. Trata-se de um compromisso que aceita a tese liberal de uma separação entre a gestão das infra-estruturas e a exploração dos serviços de transporte ferroviário, mas com notáveis limitações. Essa separação tornou-se obrigatória, a partir de 1º de janeiro de 1993, apenas no âmbito contábil. Nesse sentido, as empresas devem reorganizar as suas contabilidades separando os custos e as receitas ligados à infra-estrutura dos provenientes da operação da ferrovia. No que diz respeito ao direito de acesso, ele é concedido às empresas ferroviárias (aquelas registradas como tal em um dos Estados da Comunidade) somente em dois casos: o agrupamento internacional de cargas e o transporte multimodal internacional. É previsto que as empresas poderão assegurar a tração sobre a malha dos outros países atravessados. Nos dois casos uma taxa de infra-estrutura deverá ser paga e a sua importância será fixada pelos Estados da Comunidade Europeia sobre proposição do administrador da mesma.

Em reação à evolução assim iniciada, as ferrovias nacionais tornaram pública uma declaração comum, em 27/4/92, onde elas:

- a)** assumem o compromisso de aplicar com lealdade a diretiva comunitária, vista como uma base estável para o desenvolvimento ferroviário;
- b)** pedem uma política europeia de transporte visando à harmonização das condições da concorrência intermodal;
- c)** afirmam sua vontade de perseguir e reforçar a cooperação entre as malhas para a montagem de consolidações internacionais de cargas, para o desenvolvimento do transporte intermodal internacional e da malha

ferroviária europeia para alta velocidade, para a montagem de sistemas globais de distribuição, bem como a harmonização técnica e a pesquisa.

Predominou, portanto, o ponto de vista das ferrovias públicas europeias, e não necessariamente dos governos dos países da Comunidade.

Finalmente, o Tratado de Maastricht introduziu no Tratado de Roma um capítulo novo sobre as grandes redes europeias de infra-estrutura, incluindo a noção de interoperabilidade. No caso do transporte ferroviário, trata-se de estabelecer as condições de operação, sem obstáculos técnicos, entre as redes. Atualmente, somente a ligação Paris-Bruxelas pode ser efetuada sem troca de locomotiva na fronteira (Fournier, op.cit.).

As 24 ferrovias europeias (comunitárias e não-comunitárias) criaram uma filial em comum: Intercontainer, que não administra terminais mas permite aos operadores nacionais ter acesso ao mercado internacional. A Comissão da Comunidade Europeia e as ferrovias dos 12 países, mais a Suíça e a Áustria, traçaram grandes orientações a partir de um estudo de exeqüibilidade de malha europeia de transporte intermodal. Partindo deste trabalho, as redes decidiram desenvolver o transporte intermodal a partir de 30 eixos geográficos principais correspondentes às concentrações de fluxos rodoviários entre pólos econômicos europeus. No horizonte do ano 2005 estes eixos deveriam concentrar 75% das trocas europeias, permitindo a sistematização do uso de trens inteiros. As necessidades de investimentos correspondentes são estimadas em 779 milhões de ECUs (SNCF).

Na véspera da abertura do “grande mercado” europeu (início de 1993), as situações institucional e de produção das ferrovias europeias eram bastante diversificadas. Do lado institucional duas situações destacam-se: as EFs que funcionavam em regime do tipo administração pública (era o caso geral) e a SNCF, da França, que desde o início dos anos 70 mantinha com o Estado relações de tipo contratual.<sup>11</sup> Do lado da produção do transporte de carga existem dois grupos: o primeiro formado pelas DBs, da Alemanha ex-ocidental, e a SNCF, que em 1991 transportaram mais de 50 bilhões de tku (61,9 e 50,6, respectivamente) correspondentes a uma participação superior a 20% dos seus mercados nacionais de carga (21 e 26%, respectivamente), e o segundo, reunindo as demais companhias para as quais a carga está se tornando um mercado marginal em relação ao transporte de passageiros, sendo a situação mais nítida na British Rail, da Inglaterra, em fase de privatização.

Estima-se que apenas menos da metade de todos os transportes ferroviários, nacionais e internacionais, percorreu distâncias superiores a 150 km e cerca de 15% distâncias superiores a 500 km [BCE (1993)].

---

<sup>11</sup>Contrato-Programa para 1969/70 e aditivo para 1973/74; Contrato de Empresa negociado em 1978 para o período 1979/80. Para esse histórico ver [Monnet (1985)].

Em função disto, os diferentes governos dos países da Comunidade Européia vão, sobretudo a partir de 1992, intensificar ou introduzir programas de reestruturação das suas ferrovias, visando adaptá-las à diretiva comunitária. Durante a década de 80, o transporte ferroviário recebeu cerca de 23% de todos os investimentos em transportes, subsetor dutoviário excluído.

### 1.3.3 - No Transporte Marítimo

Entre 1960 e 1980, as frotas comerciais dos 12 países que compõem a atual União Européia duplicaram a sua tonelagem, o número de navios de início se manteve constante, depois entrou num processo de diminuição e o efetivo de marinheiros baixou de 376 mil para 254 mil. O conjunto das frotas comerciais européias constituía 32,3% da tonelagem mundial em 1970, e somente 16,6% em 1987. No mesmo período, a frota de livre matrícula de bandeira cresceu de 19 para 31,6% da tonelagem mundial. Em 1939, na véspera da Segunda Guerra Mundial, esta frota não representava mais que 1,2% do total mundial. O dinamismo dos armadores europeus passa por uma adaptação à concorrência exterior e a uma internacionalização das atividades, dos navios e das suas tripulações.

Desde 1975, o excesso de capacidade do transporte marítimo levou a uma queda do nível dos fretes, agravada por uma redução das trocas. A concorrência endureceu, tanto com os então países do Leste, os quais subsidiavam suas armações e praticavam uma rígida política de reserva de mercado, quanto com os novos países industrializados e marítimos (NPIs), e em relação aos países de conveniência. A partir de 1976, após uma longa greve dos marinheiros, os armadores da Alemanha Federal transferem 40% da sua frota para a bandeira de Chipre, juntando-se assim à situação dos armadores norte-americanos que usam o pavilhão do Panamá e o da Libéria, desde a Segunda Guerra Mundial. Progressivamente, todos os países europeus passaram a usar a livre matrícula dos seus navios, até que na véspera da abertura do "grande mercado", a frota dita "controlada" representava entre 1/3 e metade da frota sob pavilhão nacional.

Essa internacionalização teve por efeito criar um mercado internacional do trabalho marítimo em que a preferência recai sobre os marinheiros mais "econômicos", com muita semelhança com o mercado de trabalho do início do século na Europa, e com conseqüentes perdas de empregos nacionais. A estabilidade no emprego desaparece, mesmo para os comandantes de navios que não têm mais autoridade na exploração do navio.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup>Como ficou revelado pelos processos que seguiram os naufragos, com catástrofes ecológicas, dos navios Torrey Canyon e Amoco Cadiz.

Como reduzir os custos de operação dos navios e conservar o pavilhão nacional, escapar às obrigações e exigências da legislação trabalhista e social nacional, mas continuar recebendo ajudas, subsídios de equilíbrio, de investimentos ou mesmo exonerações fiscais? E como, para os Estados, continuar exercendo uma fiscalização sobre adequação dos navios às regras de segurança, em particular antipoluição, definidas nacional e internacionalmente?

Dois caminhos jurídicos vão ser utilizados pelos Estados europeus: **a)** o registro dos navios num território dependente da soberania nacional mas dotado de um estatuto de autonomia local ou de um direito local específico determinado por uma autoridade local; ou **b)** a criação, pela lei, de um segundo registro dos navios destinados ao comércio internacional, permitindo aliviar as obrigações do pavilhão nacional, num processo de desregulação trabalhista que pode significar um recuo do direito trabalhista. Trata-se, em todos os casos da criação dos chamados "pavilhões econômicos".

Para a marinha mercante, o "grande mercado" de 1993 terá uma significação muito limitada. O mercado mundial dos transportes marítimos já está aberto. Os quatro regulamentos comunitários de 14 e 15 de dezembro de 1986 constituem a base da política comunitária tendo como referência, não a bandeira do navio, mas a nacionalidade do armador. No início de 1992, entrou em vigor o registro comunitário Euros, incluindo o direito e a obrigação de ostentar o pavilhão comunitário. O registro comunitário se sobrepõe ao pavilhão nacional. Trata-se de harmonização dos pavilhões econômicos europeus. Permite o recrutamento de marinheiros não-europeus, remunerados, no mínimo, segundo a recomendação da OIT.<sup>13</sup> O Euros institui uma reserva de mercado do trabalho parcial para os marinheiros europeus, mas sem fixar uma remuneração mínima para eles. A reserva de mercado continua total para as tripulações dos "ferries" e das linhas regulares de passageiros e veículos.

A aplicação do princípio da livre prestação de serviços de transportes marítimos internos nos Estados membros (cabotagem marítima) pôde se tornar efetiva a partir do 1º de janeiro de 1993, pela publicação, em 7 de dezembro de 1992, do Regulamento (CEE) nº 3.577/92 do conselho. Este institui a liberdade de prestação de serviços de transporte marítimo dentro de um Estado membro (cabotagem marítima) para os armadores comunitários que tenham os seus navios registrados num Estado membro e com bandeira desse Estado membro, desde que esses navios preencham todos os requisitos necessários à sua admissão à cabotagem nesse Estado membro,<sup>14</sup> incluindo os navios registrados no "Euros" (registro comunitário com bandeira da União Européia).

---

<sup>13</sup>Recomendação nº 109 da OIT: salário mínimo de US\$ 286/mês para os marinheiros.

<sup>14</sup>Por derrogação esta exigência será temporariamente suspensa até 31/12/96.

Entende-se como "armadores comunitários": pessoas físicas ou jurídicas nacionais de um Estado membro e estabelecidas num Estado membro e que se dediquem à atividade de navegação; e também os nacionais de um Estado membro estabelecidos fora da Comunidade ou as companhias de navegação estabelecidas fora da Comunidade, porém controladas por nacionais de um Estado membro, se os seus navios estiverem registrados num Estado membro e portarem a respectiva bandeira, de acordo com a sua legislação.<sup>15</sup>

Para os navios que efetuam cabotagem continental, todos os assuntos relacionados com a tripulação serão da responsabilidade do Estado membro onde o navio esteja registrado (Estado de bandeira).<sup>16</sup> Para os navios que efetuem cabotagem insular (isto é, entre os portos do continente e uma ou mais ilhas de um Estado membro, ou entre ilhas de um mesmo Estado membro<sup>17</sup>), todos os assuntos relacionados com a tripulação serão da responsabilidade do Estado de acolhimento (onde o navio efetua o serviço de transporte marítimo).<sup>18</sup>

#### 1.3.4 - A Formação do Mercado Comum do Transporte Aéreo

Três decênios se passaram entre a assinatura do Tratado de Roma, instituindo a CEE, em março de 1957, e a adoção do primeiro conjunto coerente de medidas significativas, marca de uma política comum do transporte aéreo, em dezembro de 1987.

A pura e simples aplicação do Tratado de Roma, assinado em 1958 e que incluía explicitamente o domínio dos transportes, mas sem regra específica para os transportes aéreo e marítimo, ao contrário dos transportes terrestres, teria levado a uma desregulamentação de tipo norte-americana. Sendo politicamente impossível, preferiu-se responder ao espírito do tratado: aproximar as políticas econômicas dos Estados, desenvolver as atividades e intercâmbios, reforçar a estabilidade da Comunidade e aproximar os Estados. Nessa linha várias etapas foram ultrapassadas:

- em 1974, decisão da Corte de Justiça dizendo que as regras gerais do Tratado de Roma se aplicam ao transporte aéreo;

---

<sup>15</sup>Art.2º/2.

<sup>16</sup>Art.3º/1.

<sup>17</sup>A Guiana Francesa é considerada ilha, neste regulamento.

<sup>18</sup>Art.3º/2.

- em 1978, o Conselho da Europa estabelece um programa prioritário para a aviação (normas de ruído, normas técnicas, salvamentos, averiguação sobre acidentes, formalidades, subsídios, licenças, condições de trabalho);
- em 1979, publicação, pela Comissão Européia, de um primeiro memorando de avaliação do transporte aéreo e insistindo sobre a necessidade de uma política européia comum de transporte aéreo;
- em 1984, publicação de um segundo memorando propondo uma política do transporte aéreo, a meio caminho entre a proteção total e a desregulamentação à norte-americana;
- em 1986, acórdão da Corte de Justiça, dito "Acórdão Nouvelles Frontières", autorizando um transportador a operar a partir de um país da Comunidade que não seja o seu país de origem e reafirmando que o Tratado de Roma, na sua integridade, aplica-se ao transporte aéreo.

No final de 1987, em consequência do Ato Único Europeu que estabelece a data-limite de 31 de dezembro de 1992 para a implantação do "grande mercado", espaço sem fronteiras internas no qual a livre circulação dos bens, das pessoas, dos serviços e dos capitais fica assegurada segundo as disposições do tratado, é publicado um "primeiro pacote" [Naveau (1992)] de medidas, que será aperfeiçoado por um "segundo pacote", em 1990, e um terceiro, em 1992 (este com aplicação prevista a partir do 1/1/1993, mas com um período de transição até 1/4/1997 para a liberação total da "cabotagem", isto é, transporte de passageiros entre duas cidades de um mesmo país por uma companhia estrangeira).

Estas "diretivas", de maneira geral, tendem a reduzir o controle dos governos, individualmente, sobre o mercado aéreo (acesso, capacidades, tarifas, condições de concorrência). Os princípios da evolução são os seguintes:

- proibição dos acordos de **pool** e abandono da partilha por igual da oferta entre companhias de dois países no transporte internacional (substituída progressivamente pelo critério da **performance** comercial);
- liberalização progressiva dos direitos de tráfegos (multidesignação de companhias sobre as linhas interestaduais) e generalização dos direitos de "quinta liberdade";
- tolerância da cooperação entre companhias, dentro da tabela concorrencial, para harmonizar tarifas, horários e capacidades;
- introdução, como para as demais empresas, da noção de companhia européia, em função de critérios de tamanho de capital, de europeização da rede operada e do tráfego transportado etc.;

- abertura do mercado aos vôos **charters**;
- elaboração de um "código de conduta" para os sistemas informatizados de reserva;
- harmonização das normas e procedimentos técnicos dos países membros da Comunidade (em particular no que diz respeito à qualificação do pessoal técnico);

Primeiras conseqüências:

- Para as companhias: procura de reagrupamento, através de acordos, fusão etc.; tentativa de tomada do controle comercial do mercado, via grandes sistemas informatizados de reserva — SIR (AMADEUS com Air France, Lufthansa, Iberia, SAS mais 16 companhias; GALILEO com BA, Alitalia, Austrian) com estratégias de alianças em nível mundial (AMADEUS com SYSTEM ONE de Texas Air; ABACUS do Sudeste asiático; GALILEO com APOLLO da United...), explosão do tráfego **charter**, que já realiza mais da metade do tráfego intracomunitário, e a conseqüente reativação das filiais **charters** das grandes companhias regulares.
- Para os aeroportos: sobretudo uma concorrência crescente entre eles, para se tornar o **hub** europeu em relação aos Estados Unidos (Londres, Paris ou Frankfurt) ou **hubs** regionais dentro do sistema de livre cabotagem já anunciado; problemas de capacidade excedente, com déficit financeiro, segundo a redistribuição das redes de rotas das companhias, complicados pelo desenvolvimento da rede européia de trens de passageiros a grande velocidade (incluindo o túnel sob o Canal da Mancha). De maneira geral, as elevadas taxas de crescimento do tráfego aéreo dentro, para ou a partir da Europa provocaram grandes tensões em certas partes da infra-estrutura de transporte aéreo. Problemas resultantes da natureza fragmentada e não normatizada dos sistemas de gestão e de controle do tráfego aéreo (ATM/ATC) na Europa e da divisão do espaço aéreo coincidem com uma enorme falta de pistas disponíveis e de capacidades dos terminais em alguns dos principais aeroportos.
- A estrutura do espaço aéreo da União Européia encontra-se limitada pelos sistemas fixos de rotas de tráfego aéreo civil, devido à atribuição de enormes parcelas do espaço aéreo para fins militares; pela separação dos sistemas de controle do tráfego segundo os espaços aéreos nacionais; e pelo fato de o controle do tráfego aéreo comercial em rota não se aplicar geralmente abaixo dos 10 mil pés, e assim constitui um obstáculo importante a qualquer melhoria em termos de capacidade e de eficácia. As pressões concorrenciais que levam as companhias aéreas a optar por maiores freqüências de vôos com aeronaves de menores

dimensões e redes do tipo radial podem contribuir para agravar ainda mais o problema de congestionamento do espaço aéreo.

- Uma das questões mais importantes permanece sendo o relacionamento dos europeus com os demais países exteriores à Comunidade.

Na década de 80, os aeroportos foram os que se beneficiaram mais de investimentos, tendo registrado um aumento substancial de 2,9 para 5,6% da sua participação no total destinado ao setor transportes.

#### **1.4 - Conclusão**

A versão inicial do Tratado de Roma, em 1957, incluía uma política comum de transporte, porém limitada aos transportes terrestres. A exigência de condições de concorrência iguais para todos e o objetivo de um mercado único europeu de transporte conduzem a uma política de harmonização das regulamentações, em cada país, e a uma política de transição progressiva das atividades de transporte para um espaço de operação muito maior, mas também muito mais competitivo.

Durante os primeiros 30 anos de vigência do tratado, de 1957 até 1987, a política europeia de transporte limitou-se à introdução de facilidades burocráticas na passagem de fronteiras, de unificação de nomenclaturas e de sistemas estatísticos, e contabilização de custos e investimentos em infra-estrutura. Mesmo a cabotagem no transporte rodoviário, realizada no papel 10 anos após a ratificação do tratado, continuou extremamente limitada pela prática burocrática de concessão das autorizações europeias de transporte.

Em 1987, o mercado europeu não passava de uma união aduaneira bem-sucedida. A vontade política de realizar um verdadeiro mercado comum integrado de mercadorias e serviços, de mão-de-obra e de capitais foi reafirmada por todos os Estados membros e expressa na ratificação por unanimidade do Ato Único, que veio aperfeiçoar o tratado inicial e marcar a data de 1º de janeiro de 1993 para abertura do “grande mercado”. A fixação desta data foi acompanhada pela listagem de todos os obstáculos que ainda faltava ultrapassar. Nessa ocasião, os modais da navegação marítima e do transporte aéreo foram incluídos na política europeia de transporte. Hoje o princípio da cabotagem generalizada para todos os modais é uma realidade. Apenas as companhias aéreas obtiveram o prolongamento do período de transição até 1997. Um problema importante que continua existindo é a harmonização total das políticas sociais dos diferentes Estados membros.

Porém, essas dificuldades não devem ser pretexto para o imobilismo, pois toda atitude não voluntarista levara tão-somente a um alinhamento das

regulamentações sobre as disposições menos comprometedoras, em termos de condições de trabalho.

Desde janeiro de 1993, as preocupações das autoridades europeias em matéria de transportes se viraram para os problemas ecológicos e de saturação próxima ou previsível dos grandes eixos transeuropeus de transportes terrestres. Este duplo problema é essencialmente devido à progressão da transferência cada vez maior das cargas para o modal rodoviário, mais poluente, maior consumidor de espaço e de energia fóssil, em prejuízo dos demais modais. Essa preferência modal pode ser explicada pela melhor integração do transporte rodoviário ao sistema de produção-distribuição das empresas, para as quais oferece a flexibilidade do transporte "porta a porta".

## **2 - A INTEGRAÇÃO VIÁRIA DO MERCOSUL**

### **2.1 - O Tratado de Assunção**

#### 2.1.1 - A Caminho de um Novo Direito?

Ao contrário da Comunidade Econômica Europeia, instituída pelo Tratado de Roma de 1957, o Mercosul, nascido do Tratado de Assunção, não cria uma ordem jurídica autônoma diferente do direito internacional, já que não afeta o direito interno dos Estados membros e, nesse sentido, não cria propriamente direitos e obrigações novas para as pessoas, físicas e jurídicas. Enquanto isso, o Direito comunitário ultrapassa os interesses de cada um dos Estados membros, inscrevendo-se, no longo prazo, em função de objetivos diretores. O Tratado de Assunção está ajustado para um período de transição que não impõe transferências de soberania.

#### 2.1.2 - As Principais Instituições do Mercosul

##### 2.1.2.1 - O Conselho do Mercado Comum (o Conselho)

É a instância máxima do Mercosul. É formado pelos ministros das Relações Exteriores dos quatro Estados partes. Assume a condução política do processo de transição a caminho da integração e pela tomada de decisões para assegurar o cumprimento de todos os objetivos previstos pelo Tratado.

A sua presidência é rotativa, por períodos de seis meses e por ordem alfabética. O Conselho do Mercado Comum (CMC) reúne-se pelo menos uma vez por ano. É faculdade do conselho, adotar decisões a fim de assegurar o cumprimento dos objetivos do Tratado de Assunção.

Na falta de um órgão institucional definitivo com poder para avaliar regras e tomar decisões — a exemplo da Comissão europeia, autoridade executora europeia —, os sócios do Mercosul, representados pelo CMC,

criaram uma "Comissão de Comércio" (Decreto nº 13/93), coordenada pelas chancelarias dos quatro países. Essa comissão terá como tarefa principal estudar toda sorte de problema de ordem prática que certamente surgirá, desde a acusação de **dumping**, até entraves burocráticos nas fronteiras. É um órgão de caráter intergovernamental encarregado de assistir o órgão executivo do Mercosul, visando zelar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum, bem como efetuar o acompanhamento e revisão dos temas e matérias relacionadas com as políticas comuns, o comércio intra-Mercosul, e com terceiros países. A Comissão de Comércio do Mercosul será coordenada pelos MREs dos Estados partes e suas atividades se iniciaram em 1/10/94, sendo prevista pelo menos uma reunião mensal.

#### 2.1.2.2 - O Grupo Mercado Comum

É o órgão executivo do Mercosul, sendo coordenado pelos respectivos ministros das Relações Exteriores dos Estados partes. O grupo comporta quatro membros titulares e quatro membros representantes de órgãos públicos de cada país (Ministérios das Relações Exteriores e da Economia, e Bancos Centrais), que se alternam segundo as reuniões do grupo. O grupo conta com uma "secretaria administrativa", com sede em Montevideu, para divulgar as atividades e guardar os documentos.

O Grupo Mercado Comum se desdobra em 11 subgrupos de trabalho especializados:

- Subgrupo 1 = Assuntos Comerciais, tem por tarefa a revisão e eliminação de assimetrias introduzidas nos tratamentos fiscais e financeiros das exportações para países membros e a aplicação ao comércio de produtos agrícolas dos códigos de subsídios e **antidumping** do Gatt.
- Subgrupo 2 = Assuntos Aduaneiros, com a tarefa de harmonizar e amenizar os procedimentos aduaneiros nas fronteiras entre os Estados partes.
- Subgrupo 3 = Normas Técnicas.
- Subgrupo 4 = Políticas Fiscais e Monetárias relacionadas ao comércio.
- Subgrupo 5 = Transportes Terrestres, com a tarefa de definir uma política comum de transportes visando ao aumento das ligações físicas entre os territórios dos Estados partes e de perseguir a desregulamentação e a harmonização das normas, a fim de alcançar o livre trânsito intra-regional.
- Subgrupo 6 = Transporte Marítimo, com a tarefa de analisar e rever os regimes e acordos vigentes no setor, com o objetivo de facilitar o

intercâmbio comercial e realizar estudos sobre a conveniência de se elaborar um enfoque integrado no âmbito dos transportes terrestres marítimo e aéreo na região.

- Subgrupo 7 = Política Industrial e Tecnológica, que trata, entre outros, da harmonização das políticas de propriedade industrial e intelectual.
- Subgrupo 8 = Política Agrícola.
- Subgrupo 9 = Política Energética.
- Subgrupo 10 = Coordenação de Políticas Macroeconômicas.
- Subgrupo 11 = Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social.

### 2.1.2.3 - Solução de Controvérsias no Mercosul

Não há instituição que se pareça com a Corte de Justiça Européia. Porém, o Tratado de Assunção previu, em seu artigo 3º, a adoção de um sistema de solução de controvérsias para o período de transição, dispondo ainda, em seu Anexo III, que as controvérsias que poderiam surgir entre os Estados partes em decorrência de sua aplicação deveriam ser resolvidas por meio de negociações diretas e, em etapas ulteriores, mediante a intervenção do Grupo Mercado Comum (GMC), órgão executivo do Tratado, ou do Conselho do Mercado Comum, a instância máxima do Mercosul.

A partir de um projeto elaborado pelo GMC para a solução de controvérsias foi assinado em Brasília, na Reunião dos Presidentes do Mercosul de 17/12/91, um protocolo (Protocolo de Brasília) que instituiu o Sistema de Solução de Controvérsias. Segundo este protocolo, o Sistema de Solução de Controvérsias, no período de transição, conta com quatro instâncias resolutivas:

- Negociações Diretas entre as partes envolvidas.
- Intervenção Arbitral do Grupo do Mercado Comum (GMC).
- Recurso a um Sistema Arbitral (por meio de um tribunal **ad hoc**).
- Um Procedimento Expedido, para as reclamações formuladas por particulares (pessoas físicas ou jurídicas).

Não se instituiu nenhum Tribunal de Justiça do Mercosul, mas tão-somente um sistema arbitral **ad hoc**, exclusivamente delimitado ao objeto em disputa.

O protocolo permanecerá vigente até a data de entrada em vigor do sistema permanente de solução de controvérsias para o Mercosul.

### 2.1.3 - A Função Normativa no Mercosul

O Mercosul é, na fase transitória (até 1/1/1995), uma organização de natureza intergovernamental, com graus mínimos de supranacionalidade. Afirmarções sobre a vigência dos atos da organização no território dos Estados partes dependem de um exame casuístico de cada um e da efetiva "internalização" que os referidos Estados partes tenham realizado, de boa fé e na consciência da efetiva aplicação das normas do Tratado de Assunção de 1991 — dada a inexistência de dispositivos do Tratado que realizem, automaticamente, tal "internalização" [Soares (1992)].

O Mercosul, com sua fraca dose de supranacionalidade, revela uma distribuição de poderes entre dois órgãos de representação intergovernamental: o Conselho do Mercado Comum e o Grupo do Mercado Comum. O primeiro editando decisões (previstas nos artigos 9 e 10 do Tratado de Assunção); e o segundo, resoluções e recomendações com competência fortemente hierarquizada entre ambas, com precedência no conselho.

A atividade normativa é intensa e, pelo menos em níveis técnicos, demonstra uma extraordinária capacidade de resolver questões setoriais. Porém, dada a característica de quase nula supranacionalidade do Mercosul, no estágio atual, a efetiva "internalização" de suas normas parece depender das decisões isoladas das autoridades internas de cada Estado parte. A vigência das normas do Mercosul nas esferas domésticas dos Estados partes será função do conceito de obrigatoriedade que estes se façam dos seus dirigentes, de seguir adiante com as obrigações igualmente assumidas.

Pelo menos, no que diz respeito à parte brasileira, a maioria das normas do Mercosul se encontra vigente no território nacional [Soares (1992)].

## 2.2 - A Organização dos Transportes Terrestres no Mercosul

### 2.2.1 - O Tratado e os Transportes

O Tratado de Assunção, subscrito em 26 de março de 1991 entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, visa constituir entre esses países, um mercado comum que deverá estar conformado em 31 de dezembro de 1994 e que se denominará Mercosul.

Este mercado comum implica:

- A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países membros, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não-tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente.

- O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais.
- A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os países signatários: de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que sejam resolvidas de comum acordo, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência, entre os países signatários.
- O compromisso dos países signatários de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.

Durante o período de transição foram firmados entre os Estados partes vários acordos de complementação visando facilitar a criação das condições necessárias para o estabelecimento do Mercosul. Ver, entre outros, os programas de liberação comercial consistindo de reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas, acompanhadas da eliminação de restrições não-tarifárias ou medidas de efeito equivalente ou de outras restrições ao comércio entre os países signatários — coordenação de políticas macroeconômicas a se realizar gradualmente e de forma convergente com os programas de desagravação tarifária e de eliminação de restrições não-tarifárias.

- Uma tarifa exterior comum, que incentiva a competitividade externa dos países signatários.
- A adoção de acordos setoriais, com o fim de otimizar a utilização e a mobilidade dos fatores de produção e alcançar escalas eficientes.<sup>19</sup>

### 2.2.2 - A Aplicação do Tratado no Domínio dos Transportes Terrestres

Na sua primeira reunião, o Conselho do Mercado Comum (CMC), em final de 1991, estabeleceu diretrizes para 1992, em particular para o setor transportes, visando:

- Reduzir substancialmente seus custos e estimular o necessário investimento privado.
- Aprofundar o processo de desregulamentação do transporte internacional de carga entre os países membros.

---

<sup>19</sup>A utilização da referência a regras do Gatt ficou, de início, dificultada pelo fato de que o Paraguai inicialmente não era membro do Gatt.

- Harmonizar as regulamentações, levando em conta que novas normas não devem implicar restrições à competência, mas avançar na detecção de assimetrias que afetam o processo de integração no setor, e ao cumprimento dos acordos em matéria de pesos e dimensões dos veículos.

Decisões do conselho do Mercado Comum relativas aos transportes terrestres:<sup>20</sup>

- Decisão no 09/92: Instruções aos órgãos competentes visando à adoção de medidas para implementar controles integrados de fronteiras;

\* A Decisão não ensejou a adoção de medidas legais destinadas à sua internalização no Brasil.

- Decisão nº 05/93: Aprova o "Acordo para Aplicação dos Controles Integrados de Fronteira" — Acordo de Recife.

\* Em Implementação. A Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda está realizando as consultas necessárias à elaboração das medidas legais destinadas a incorporar no Direito brasileiro as diretrizes contidas no Acordo de Recife.

Resoluções do Grupo Mercado Comum relativas aos transportes terrestres;

- Resolução nº 02/91: Controle Integrado de Fronteira — SGT-2.

\* A aduana de Puerto Iguazú/Foz de Iguazú já funciona em sistema integrado.

Apenas para os controles turísticos de passageiros, encontram-se em funcionamento integrado as aduanas de Paso de los Libres/Uruguiana; Ciudad del Este/Foz de Iguazú; Chuy/Chuí; Rio Branco/Jaguarão; e Rivera/Livramento. A implantação do regime integrado pleno nas mencionadas aduanas depende de negociações bilaterais ainda pendentes.

- Resolução nº 03/91: Funcionamento permanente das aduanas — SGT-2.

\* Implementado para o chamado transporte porta a porta, com utilização do formulário MIC/DTA, bem como para bagagens de turistas. O funcionamento permanente das aduanas depende de negociações

---

<sup>20</sup> Até a data de conclusão deste estudo.

bilaterais e acordos preliminares com instituições bancárias, de transporte e de fiscalização fitossanitária, ambiental etc.

- Resolução nº 04/91: Formulário comum de carga.

\* Norma de execução CLEF/CSA nº 01 de 10/10/91. Instrução normativa DRF nº 56 de 23/8/91, publicada no DOU de 27/8/91.

- Resolução nº 06/91: Reconhecimento de lacres.

Telex Circular 2.482/91, da Secretaria da Receita Federal.

- Resolução nº 09/91: Harmonização de normas técnicas relativas a requisitos de segurança, ruído e emissões de veículos.

\* Implementada (segundo Anexo XI da Ata da Reunião de 22-26/11/93).

A Resolução 06/92 modificou o artigo 1º da Resolução 09/91. Modificada, igualmente, pela Resolução 26/93.

- Resolução nº 01/92: Estabelece a data de 1º/1/93 para o funcionamento dos controles integrados de fronteiras

\* A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.

- Resolução nº 08/92: Aprova o Regulamento único de Trânsito e Segurança Viária.

\* Encontra-se em trâmites administrativos para ser aprovado como AAP na Aladi.

- Resolução nº 09/92: Estabelece a data de 1/6/92 para a vigência do Formulário aduaneiro TIF/DTA.

\* Instrução normativa SRF nº 12 de 25/1/93.

- Resolução nº 37/92: Aprova as condições gerais para o Seguro de Responsabilidade Civil do proprietário e/ou condutor de veículos terrestres não-matriculados no país de ingresso, em viagem internacional.

\* Conforme Ofício GAB nº 98, de 6/5/93, da Susep, está sendo aguardado o exame de notas técnicas de prêmios para implantação da Resolução.

- Resolução nº 38/92: Intercâmbio de informações estatísticas de Comércio Exterior — Implementada pelo SGT-01.

\* A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais destinadas a sua internalização no Brasil.

- Resolução nº 39/92: Aprovada a inclusão no Formulário MIC/DTA dos registros solicitados pelo SGT-05.

\* Implementada.

- Resolução nº 67/92: Cria Comissão de Estatísticas — Implementada pelo SGT-10.

\* A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais destinadas a sua internalização no Brasil.

- Resolução nº 01/93: Acordo para Aplicação dos Controles Integrados nas fronteiras do Mercosul — Acordo de Recife.

\* Em implementação. A Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda está realizando as consultas necessárias à elaboração das medidas legais destinadas a incorporar no direito brasileiro as diretrizes contidas no Acordo de Recife.

- Resolução nº 13/93: Controle de conteúdo de mercadorias pré-embaladas.

\* Em implementação. A Resolução estabelece o início de sua vigência para 31/12/94.

#### 2.2.2.1 - Transporte Rodoviário e Multimodal

O Manifesto Internacional de Carga/Declaração de Trânsito Aduaneiro (MIC/DTA), instituído em novembro de 1991, tornou possível a operação de transporte porta a porta entre países do Mercosul. O despacho e a conferência de carga são feitos no país de origem da operação, e o caminhão não sofre intervenção de aduana no momento de cruzar a fronteira.

Somente 10% dos caminhões com carga de exportação que cruzam a fronteira do Brasil com a Argentina (em Uruguaiana) fazem o transporte porta a porta (da origem ao destino final). O MIC/DTA oferece uma série de vantagens, mas as transportadoras preferem usar o autônomo para as viagens de transferência porque o frete é mais barato e, além disso, elas não colocam os seus caminhões nas rodovias deterioradas da região. E assim o transbordo de carga continua sendo feito em Uruguaiana, porque só podem cruzar a fronteira veículos de propriedade de empresas autorizadas a movimentar cargas no Mercosul.

O transporte com MIC/DTA pode ser feito em cinco dias entre São Paulo e Buenos Aires. Sem o documento a viagem dura até três dias mais, mas

é feita por autônomos, o que torna o frete mais barato. Além disso existe a questão da existência de carga de retorno.<sup>21</sup> Segundo a Associação Brasileira dos Transportadores Internacionais (ABTI), uma outra limitação ao uso do MIC/DTA é o reduzido número de postos alfandegados nas pontas. Na Grande São Paulo, há sete depósitos alfandegados públicos, onde podem ser feitos o despacho e a conferência da carga internacional. A Receita Federal em São Paulo estaria iniciando um processo de licitação para implantação de mais 50 estações aduaneiras em todo o país, principalmente na região Sudeste e na Grande São Paulo.<sup>22</sup>

Em janeiro de 1995, com o previsto fim do período de transição do Tratado de Assunção e a realização da União Aduaneira, significando a prática da alíquota 0% entre os Estados partes do Mercosul, o MIC/DTA deve perder grande parte de sua função para o comércio intra-regional, com ressalva das listas dos produtos "em regime de adequação" e os de "exceções à tarifa externa", mas passará a ser usado em operações de comércio internacional com os demais países (**Gazeta Mercantil** - 15/12/93).

#### 2.2.2.2 - Transporte Ferroviário

Na sua quarta reunião (12-13/3/92), o SGT-5 Transportes Terrestres emitiu várias recomendações no que diz respeito aos transportes ferroviários:

a) Necessidade de implementação de uma política única de seguros, sendo consenso que:

- os seguros devem acompanhar os bens que se transportam no âmbito do Mercosul;
- que devem ser economicamente compatíveis com o que se aplica a outras formas de transporte terrestre;
- que cada estrada de ferro deve assumir a responsabilidade civil quando a carga circula na sua jurisdição; e
- que a carga poderia ser segurada entre origem e destino mediante um contrato específico entre o responsável pelo despacho e a empresa seguradora.

b) O problema de regime de transferência de divisas para o pagamento de fretes ferroviários foi reconhecido "virtualmente" resolvido.

---

<sup>21</sup>Segundo entrevista do chefe da Divisão Aduaneira da Receita Federal no Rio Grande do Sul à **Gazeta Mercantil** de 15/12/93.

<sup>22</sup>Segundo entrevista do inspetor da Receita Federal em São Paulo à **Gazeta Mercantil** de 15/12/93.

c) Foi tratado o tema de criar incentivos ao transporte direto entre pontos terminais de carga.

d) Concordou-se em facilitar a criação de empresas operadoras de carga ferroviária internacional, propiciando a criação de instrumentos legais adequados que possibilitem a essas empresas capacidade de atuar como "Operador de Transporte Multimodal" e que, como titular, possam celebrar contratos de transporte multimodal, emitindo a respectiva carta de porte e unificando, assim, a responsabilidade sobre o total da operação.

f) Níveis de tolerância em pesos e cargas (a Receita Federal brasileira já tinha expedido a Instrução Normativa nº 113, de 4/12/91, fixando em menos de 5% o limite para a exclusão de responsabilidade do transportador nos casos de falta de mercadoria importada a granel.

g) Desenvolvimento de estudos técnicos objetivando a integração de sistemas ferroviários, no âmbito do Mercosul.

O SGT-5 reconheceu, também, como tendo interessantes perspectivas de cargas ferroviárias, a existência dos corredores:

- São Paulo-Buenos Aires;
- Assunção-Rio Grande do Sul;
- Assunção-Montevidéu;
- Assunção-Buenos Aires;
- Porto Alegre-Montevidéu.

A esses corredores deverá dar-se prioridade para a implantação das medidas acertadas no âmbito do Mercosul.

### **2.3 - A Organização dos Transportes Marítimos e Aéreos no Mercosul**

Decisões do Conselho do Mercado Comum relativas aos transportes marítimos e aéreos:

- Decisão nº 12/91: Estabelece canais diferenciados nos portos e aeroportos para os residentes do Mercosul.

\* A medida, de alcance simbólico, encontra-se implementada nos principais aeroportos internacionais do Brasil.

- Decisão nº 01/92: Aprova o cronograma de tarefas que deverão ser realizadas preparando medidas a serem aprovadas antes do 31 de dezembro de 1994.

Para o Subgrupo de Trabalho nº 6 — Transporte Marítimo —, a lista de tarefas é a seguinte:

**a) Acordo multilateral de transportes marítimos**

- Análise dos acordos bilaterais existentes.
- Normalização de estatísticas sobre tráfego marítimo regional.
- Elaboração e discussão de proposta multilateral.
- Exame por país da proposta.
- Elaboração do texto final do acordo.
- Encaminhamento ao GMC para consideração e instrumentação.

**b) Registro comum de embarcações**

- Avaliação dos projetos nacionais.
- Comparação das legislações nacionais existentes.
- Avaliação interna.
- Discussão e elaboração de proposta comum.
- Encaminhamento ao GMC para consideração e instrumentação.

**c) Transporte multimodal (em cooperação com o SGT-5)**

- Apresentação de propostas.
- Avaliação interna.
- Discussão e elaboração de proposta comum.
- Encaminhamento ao GMC para consideração e instrumentação.

**d) Regime trabalhista para o transporte marítimo e fluvial (com base no trabalho do SGT-11)**

**e) Normas sobre segurança de navegação**

- Apresentação de propostas.
- Avaliação interna.
- Discussão e elaboração de uma proposta comum.
- Encaminhamento ao GMC para consideração e instrumentação.

O último prazo para a realização deste cronograma era de final de 1993, mas estas tarefas encontram graus de dificuldade e são de prioridades diversas para a criação de um mercado unificado de transportes marítimos.

Resoluções do Grupo Mercado Comum relativas aos transportes marítimos e aéreos:

- Resolução nº 51/92: Aprova a criação de uma Comissão no SGT-6:

\* A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.

Obstáculos à unificação do mercado de transporte marítimo no Mercosul:

O objetivo da unificação do mercado de transporte marítimo, através a negociação de um Acordo Multilateral de Transporte Marítimo, é aumentar a eficiência do sistema com a conseqüente redução dos custos e fretes.

Porém, em face das assimetrias dos custos operacionais hoje existentes entre os Estados partes e entre esses e terceiros países, é mister adotar medidas que propiciem às empresas de transporte marítimo do Mercosul operarem em condições justas de competição.

**a) Obstáculos de natureza trabalhista**

- As legislações dos quatro países membros comportam muitas divergências, constatadas pelo SGT-6, as quais contribuem diretamente para a acentuada distinção entre os custos operacionais dos navios de cada bandeira, prejudicando a possibilidade de integrar o transporte marítimo, obter o mesmo grau de competitividade, segurança e preservação do meio ambiente.

Elaborando um estudo para o SGT-11 visando destacar as disparidades trabalhistas entre os países membros, o SGT-6 verificou que o Brasil é o país de maior carga tributária sobre mão-de-obra no Mercosul, seguido da Argentina. O Uruguai possui isenção quase total deste tipo de impostos.<sup>23</sup>

Concomitante a esse problema vem o das legislações trabalhistas de cada Estado parte, a respeito da reserva de mercado de trabalho marítimo para os seus respectivos cidadãos, limitando a possibilidade para os armadores em recrutar tripulações estrangeiras sob contratos próprios, fugindo às condições trabalhistas de cada país.

A solução que está sendo estudada pelo Subgrupo 6 é a criação de um Segundo Registro de Embarcações no âmbito do Mercosul (Bila nºs 11 e 12) à semelhança do Uruguai e dos países membros da UE .

**b) Legislações de reserva de carga existentes nos Estados partes**

---

<sup>23</sup>Para cada US\$ 100 pagos de salário à tripulação brasileira, há um custo de US\$ 251 por parte da armação, enquanto a cada US\$ 100 pagos à tripulação argentina, há um custo total de US\$ 135 por parte do armador (Cf. Boletim de Integração Latino-Americana nº 11 e !2 — MRE/SGIE/NAT).

A Argentina, pelo fato de a desregulamentação da sua legislação interna permitir o acesso às suas cargas, sem limitação por bandeiras, está querendo introduzir no acordo uma exigência de reciprocidade.

Já o Uruguai tem uma legislação interna que permite deixar sem efeito as cláusulas de reserva de carga em caso de reciprocidade.

O Brasil aprovou recentemente modificação na sua Constituição possibilitando a abertura da cabotagem nacional marítima a navios de bandeira estrangeira. Essa abertura atinge imediatamente apenas o segmento de passageiros.

## **2.4 - Conclusão**

Embora ainda seja pouca comprometedor do ponto de vista legal e institucional, essa fase de transição do Mercosul deu às suas instâncias técnicas e consultivas espaço para começar um inventário dos problemas técnicos que tem de ser enfrentados para se alcançar uma simples União Aduaneira. Esse trabalho será valioso para as etapas seguintes do processo de aproximação.

Os objetivos concretos atingidos até agora limitam-se a simplificações nos processos aduaneiros, primeiríssimo passo no longo caminho da liberação da circulação internacional de mercadorias. As dificuldades não surgem apenas do lado das administrações públicas, mas eventualmente também das empresas privadas que se apegam às eventuais reservas de mercado.

## **3 - CONCLUSÃO DA PARTE I**

O Mercosul tem por objetivo tornar-se um bloco econômico sem barreiras nem fronteiras, permitindo a livre circulação dos bens e das pessoas já no início do próximo milênio. Esse processo começou há pouco mais de quatro anos com a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, e entrou, desde o início de 1995, na sua segunda fase: União Aduaneira, dada como intermediária entre as de zona de livre comércio e de mercado comum. O fato de ter conseguido alcançar a etapa em prazo tão curto se deve à vontade política dos Estados partes, mas também à vontade dos seus comerciantes e dos seus diplomatas e seus assistentes técnicos, os quais se inspiraram amplamente na experiência histórica da Comunidade, hoje União Européia. Tal como aconteceu no processo de formação da UE, são os respectivos aparelhos burocráticos dos Estados as partes que sentem a maior dificuldade em acompanhar as mudanças.<sup>24</sup> As lições de quase 40 anos de edificação da União Européia dos transportes se dão em três direções de preocupações:

---

<sup>24</sup>Cf. **Folha de S. Paulo** de 14/12/94: Aduana lenta do Brasil já preocupa.

1. A união econômica no setor transportes pode fugir da uniformização mas não da harmonização das regras de concorrência, dos estatutos profissionais, das liberdades individuais e coletivas, dos regimes de proteção social, das regras do Direito do trabalho. Deve almejar uma harmonização das normas técnicas e das regulamentações de segurança dos transportes. Esses objetivos parecem ainda de alcance difícil nos casos dos modais rodoviário e marítimo.

2. Além disso, os problemas dos desequilíbrios e ineficácia do setor transportes tem uma dimensão regional. Existe uma interação estreita entre o desenvolvimento dos transportes e a distribuição geográfica das atividades econômicas. A maior parte dos setores cruciais da economia, tanto na União Européia quanto no Mercosul, nomeadamente os serviços e a indústria transformadora de alta tecnologia, tende a localizar-se em zonas congestionadas e ambientalmente sensíveis: por um lado, nas grandes cidades e conturbações e, por outro lado, em corredores interligando pólos mais dinâmicos. Enquanto os custos ambientais e econômicos de investimentos suplementares nessas áreas vão crescendo, observa-se um abandono relativo das zonas periféricas, onde custos altos devidos a distância e obstáculos naturais combinam-se com benefícios de difícil identificação e quantificação. Observa-se também que tendo em conta a geografia física e econômica, algumas regiões têm que suportar encargos desproporcionais no que diz respeito aos custos do tráfego entre fronteiras, especialmente o tráfego rodoviário. Essa questão pode se tornar especialmente grave em virtude do trânsito de veículos pesados de mercadorias, do qual as regiões de trânsito retiram poucos ou nenhum benefício econômico, mas devem arcar com os custos de manutenção de infra-estruturas e custos ambientais.

Se alguns Estados membros gozam de um certo equilíbrio, na medida em que há tantos caminhões seus que viajam nas estradas de outros Estados membros, como caminhões de outros Estados nas suas estradas, o mesmo não se verifica noutros Estados membros. Alguns se beneficiam de um balanço significativamente positivo enquanto outros, pelo contrário, têm que suportar um encargo que excede significativamente a utilização que os seus caminhões fazem das estradas em outros países. Em nível de União Européia, os progressos na resolução deste último tipo de problema têm sido lentos, ainda há muito para se fazer no que diz respeito à aproximação dos encargos de utilização das infra-estruturas, em particular dos encargos imputáveis aos caminhões.

3. Enfim, é conhecido que o crescimento contínuo dos serviços de transporte e do volume de tráfego têm como conseqüência problemas ambientais. Todos os modos de transporte motorizados consomem energia e produzem poluição operacional. O consumo de energia do setor transportes representa 30% do total do consumo de energia final da

União Européia, sendo virtualmente equivalente ao da indústria. A poluição operacional causada pelos transportes afeta a atmosfera, o solo, as águas e o mar. O transporte rodoviário é o que mais afeta o meio ambiente em termos de consumo de energia e de poluição operacional. Este modal consome mais de 80% da energia final total utilizada no setor transportes e contribui em mais de 75% para a produção total de CO<sub>2</sub> na União Européia [BCE (1993)]. E essa lição também terá que ser levada em conta pelos arquitetos do Mercosul.

## **PARTE II: OS ASPECTOS INSTITUCIONAIS E REGULATÓRIOS DA INTEGRAÇÃO DO MERCOSUL**

### **1 - A INTEGRAÇÃO OPERACIONAL E DE EMPRESAS DE TRANSPORTE**

#### **1.1 - Introdução**

Esta seção tem como objetivo discutir os principais aspectos relativos à integração intra e intermodal, identificando condições e alternativas para um desempenho eficiente do sistema de transportes. A constituição de um sistema integrado de transportes entre os países do Mercosul passa obrigatoriamente pela consideração deste como um sistema multimodal de transporte, uma vez que seu tráfego será preponderantemente originado e/ou escoado de/para outros subsistemas de transporte e/ou empresas operadoras. Da capacidade desses subsistemas, e de seus operadores, de captar fluxos inter-regionais ou de movimentar adequadamente o tráfego gerado em outros subsistemas, dependerá, em grande parte, a economicidade das suas linhas-tronco.

Nesse sentido, destaca-se a questão do intercâmbio e da coordenação dos arranjos multimodais, com vistas à captação e distribuição de cargas. Para tanto, apresenta-se, inicialmente, uma breve revisão dos princípios essenciais que devem nortear o desempenho eficiente de um sistema de transporte. Referências especiais são feitas às situações em que os serviços são prestados por mais de um operador. Os conceitos são ilustrados, sempre que possível, com exemplos de outros países. Em seguida, aborda-se a experiência internacional e nacional no que diz respeito ao transporte multimodal e de cada um dos modais, dando ênfase ao papel desempenhado por uma regulamentação adequada para o desenvolvimento dos transportes.

A questão da economicidade das linhas tronco de transporte, associada à extensão dos percursos inter-regionais no caso em questão, destaca a vantagem comparativa dos modais ferroviário e marítimo. Nesse particular, a competitividade desses modais abrange um amplo leque de mercadorias, além dos granéis tipicamente transportados. Nesse sentido, coloca-se em evidência a questão do atendimento a uma estrutura de

demanda complexa que impõe padrões mais exigentes quanto à qualidade dos serviços, influenciando, conseqüentemente, no dimensionamento da via, dos equipamentos e dos terminais, bem como na programação das rotinas e práticas operacionais.

Em que pesem as extensões geográficas dos **hinterlands** dos dois maiores países do Mercosul — Brasil e Argentina —, deve-se ressaltar que o desenvolvimento do transporte unimodal e multimodal, no Brasil, passa necessariamente pela articulação rodoferroviária e entre as suas várias empresas ferroviárias. Entretanto, o transporte multimodal no Brasil vem crescendo sobretudo pela articulação rodovia-porto-navio, a partir da expansão e diversificação do comércio exterior brasileiro, também propiciado pelo uso cada vez maior do contêiner.

Entretanto, os exemplos de integração intermodal envolvendo a ferrovia (exceto, naturalmente, no transporte de mercadorias a granel, em grandes volumes) são ainda escassos. Contribui, para tanto, o fato de que o mercado tradicional da ferrovia ainda se expande a uma velocidade maior do que a capacidade de investimento e expansão ferroviária. Tornam-se, assim, fundamentais a definição e o teste de alternativas de arranjos institucionais, organizacionais, comerciais e operacionais envolvendo as ferrovias, de modo a possibilitar e estimular tal integração, bem como a expansão do mercado tradicional e serviços ferroviários.

#### 1.1.1 - Aspectos Conceituais e Condicionantes de Eficiência em Transportes

Nesta seção, alinhamos e discutimos alguns princípios e condicionantes do desempenho em transportes. Estes foram selecionados tendo como referência especial a eficiência global do sistema, seja modal ou multimodal, em condições em que os serviços são prestados por mais de um agente. Deve-se destacar, todavia, que o atendimento a esse rol de condições é muitas vezes conflitante, impondo que se busque um balanceamento, de acordo com as características da oferta e da demanda de cada situação. No entanto, o reconhecimento explícito desses condicionantes deve permitir, nas seções que se seguem, situar o caso brasileiro atual, no contexto do Mercosul, bem como propor alternativas para o seu desenvolvimento.

A primeira condição que se busca atingir em transportes é a de fluxo contínuo: a minimização de transferências, esperas, manuseios e retorno de equipamento. No extremo do atendimento a esse aspecto, temos o exemplo do transporte dutoviário entre dois pontos. Outro exemplo seria a fusão de empresas ferroviárias nos Estados Unidos, bastante acentuada ao longo deste século, inclusive após a desregulamentação do setor em 1980, motivada pela busca de maior eficiência dos serviços em termos de velocidade e confiabilidade nos aspectos que antes dependiam da coordenação entre diversos agentes.

Transferências e transbordos geram custos de oportunidade tanto do capital da empresa operadora como da mercadoria dos embarcadores. Em parte, o crescimento da unitização de cargas e, em particular, da containerização foi em resposta a essa necessidade. A pré-blocagem de trens de modo a evitar a reclassificação em pontos intermediários e a introdução de rotinas horárias para trens de longo percurso, evitando transferências e esperas intermediárias, também possibilitaram maior competitividade intermodal às ferrovias.

Nos Estados Unidos, por exemplo, o livre intercâmbio de vagões entre empresas ferroviárias tornou-se possível após a Guerra Civil, através da padronização das bitolas existentes, o que permitiu a esse país passar a contar com um sistema único no sentido físico. A tal medida seguiu-se, ainda antes do fim do século XIX, a criação de zonas de fusos horários, de modo a permitir a coordenação entre os movimentos das composições de diferentes empresas. Práticas de rateamento direto e tarifação integrada já eram comuns no início deste século.

Outro tipo de compromisso a ser feito concerne ao nível de especialização a seguir quanto a equipamento, terminais, métodos de operação e comunicações. Embarcadores procuram cada vez mais serviços dimensionados para suas necessidades específicas; e o grau de especialização possível evolui conforme o volume a ser transportado. Na produção de serviços, as dificuldades (e os ganhos) de especialização aumentam quando há mais de um operador envolvido no uso comum de terminais e equipamento. A necessidade de se estabelecer protocolos de comunicação compatíveis entre operadores é essencial para a agilização do processo de intercâmbio de carga e equipamento. No modo ferroviário, por exemplo, o intercâmbio de vagões exige não só a padronização de bitolas, mas também de conexões de tração e freios entre vagões, de rodas etc.

Destacam-se ainda os condicionantes impostos pelo tamanho de lote. Em princípio, quanto maior o volume a transportar menor o custo unitário, principalmente de transferência em terminais e proporcionados pelo uso de veículos maiores no transporte. A consolidação de carga aparece, portanto, como uma das funções mais importantes para o atingimento de níveis de custo mais baixos. No modo ferroviário, ressalta-se a vantagem do uso de composição com unidades múltiplas, o que aumenta substancialmente a flexibilidade da programação de atendimento a vários perfis de tamanho de lote.

## **1.2 - Coordenação entre Agentes Ofertadores de Transportes**

A primeira forma de lidar com o problema de se ter várias unidades empresariais ligadas por uma relação funcional, no caso, de transporte, seria sua fusão. Há, no entanto, uma série de arranjos alternativos que

facilitam a função de transporte, preservando, ao mesmo tempo, a pluralidade de agentes. Esses arranjos podem ser feitos tanto no âmbito de um único modo como entre modos distintos. Dentre os possíveis, destacamos:

- a) rotas e tarifas unificadas;
- b) intercâmbio de equipamento;
- c) uso comum de terminais e instalações;
- d) **pool** de equipamentos, recursos financeiros e tráfego;
- e) quadro horário confeccionado para facilitar o intercâmbio;
- f) padronização conjunta de equipamentos e rotinas operacionais;
- g) administração única.

Na coordenação entre empresas de transporte, destacam-se vários domínios. No caso brasileiro é notável a dificuldade de combinar não só a articulação no domínio físico-operacional, mas também nos campos dos interesses comerciais e financeiros.

No domínio comercial, deve ser assinalado que o transporte intermodal representa para as empresas operadoras a introdução de um novo tipo de negócio. Ora, já se constitui um exemplo clássico na literatura administrativa a exposição da incapacidade histórica das empresas monolíticas modais (principalmente as ferroviárias, marítimas e portuárias) de redefinirem o seu negócio, mesmo diante do aparecimento e crescimento da concorrência de outras modalidades de transporte, principalmente a rodoviária. Tem sido teorizado que essa estagnação organizacional é, em grande parte, explicada pelo ambiente altamente regulado pelo poder público e, no caso brasileiro, ainda sujeito a interferências políticas perversas. Mais especificamente, a estrutura administrativa dessas operadoras caracteriza-se por abrigar gerentes mais velhos e com menor grau de educação do que em outros setores, tornando-se, portanto, mais relutante a mudanças e menos propensa a estimular iniciativas que privilegiem a criatividade e agressividade empresarial [Grimm *et alii* (1987)].

Por outro lado, a organização que gerência um serviço de transporte coordenado pode ser, em princípio, um embarcador, uma associação de embarcadores, um transportador ou um conjunto destes, ou um agenciador de cargas. O embarcador pode tentar coordenar os diferentes transportadores, fornecendo ou não parte do material rodante a ser utilizado. Da mesma forma, associações podem ser feitas visando à obtenção de descontos no frete devido à consolidação de maiores volumes.

No domínio legal, há ainda necessidade de um suporte que ampare as atividades comerciais dos diversos agentes envolvidos. No caso dos Estados Unidos, por exemplo, com o crescimento do tráfego e com o aumento da capacidade dos veículos, no início deste século, os

problemas de congestionamento em terminais foram-se agravando ao ponto de criar um problema nacional. Consciente dessa questão, o Congresso americano estabeleceu legislação (**Transportation Act**, de 1920) que criava condições para a consolidação do sistema ferroviário, bem como dava à Comissão de Comércio Interestadual poderes para exigir o uso conjunto de terminais.

Assim, um operador que possuísse um conjunto de instalações poderia ser obrigado a permitir a um outro operador o uso compartilhado dessas instalações, caso: **a)** fosse do interesse público tal uso; **b)** não prejudicasse ao operador dono das instalações a condução do seu próprio tráfego; **c)** uma compensação seria ajustada entre as partes. No caso de terminais, a provisão dessa lei tornava-se complicada operacionalmente. No entanto, no caso das linhas férreas, propriamente, a prática já era comum bem antes de legislação específica ser estabelecida. Esta, por sua vez, estabelecia, inclusive, sobre manobras em terminais de outras ferrovias, bem como sobre a construção de extensões e conexões.

### **1.3 - Algumas Experiências Internacionais de Multimodalidade**

Torna-se importante comparar as experiências internacionais no que diz respeito ao transporte multimodal, bem como à integração entre operadores. Como já foi destacado em relação aos Estados Unidos, a existência de um sistema de transporte não centralizado exigiu esforços e soluções no sentido da racionalização desse sistema de uma forma global.

Na França, por exemplo, a Société Nationale de Chemins de Fer (SNCF), uma grande empresa estatal, vem passando por uma série de transformações estruturais e gerenciais nos últimos anos. A SNCF, diante da perda de tráfego no regime porta a porta, que começou a ser absorvido por transportadoras rodoviárias privadas, estudou a possibilidade de recuperar esse tipo de clientela diminuindo o custo unitário de distribuição. O país encontrava-se em plena crise de abastecimento de petróleo (1978), tornando mais favorável a proposta de utilização de um sistema intermodal para entregas de longa distância. Assim, foi montado um sistema de transporte intermodal, em que as responsabilidades eram as seguintes:

- as transportadoras rodoviárias efetuariam a coleta dos fornecedores e a entrega aos usuários, assim como os transportes diretos com distância inferior a 350 km;
- a SNCF efetuará o transporte a distâncias superiores a 350 km;

- os terminais ou pátios de baldeação, carga e descarga seriam operados pelas transportadoras ou pela SNCF, dependendo dos interesses de implantação comercial na região em referência;
- a SNCF efetuará a comercialização.

Numa segunda fase, a SNCF criou uma subsidiária de transportes rodoviários para efetuar as coletas e/ou entregas. Como resultado, em 1987, o transporte multimodal e o de veículos foram os únicos que cresceram no período, destacando-se o transporte multimodal. As demais cargas, tradicionalmente ferroviárias, apresentam índices decrescentes.

Nos Estados Unidos, pode-se afirmar que duas vertentes básicas e aparentemente contraditórias direcionaram o sistema de transporte: competição e integração. As regras de funcionamento do transporte interestadual são ainda hoje promovidas pelo Interstate Commerce Commission (ICC). Criada em 1887, a ICC tinha como objetivo garantir tarifas justas e razoáveis e ausência de discriminação entre pessoas, lugares ou tipos de tráfego, entre outros. Em 1920, foi introduzida a regra de rateamento, permitindo que as empresas ferroviárias recebessem um pagamento pela utilização de sua propriedade. O Ato de 1920 deu poderes ao ICC para modificar e ajustar qualquer tarifa considerada injusta ou não razoável, assim como determinar diferentes tarifas para as várias regiões do país. E, ainda, a construção de novas ferrovias ficou subordinada ao exame do ICC, quanto a conveniência e a necessidade públicas. A ICC passou a ter controle total sobre a desativação ou não de trechos ferroviários deficitários.

Os Atos de 1935 e 1940 subordinaram o transporte por rodovia e hidrovía ao ICC, ainda que uma grande parcela dos produtos transportados estivesse livre de regulamentação. Aparentemente, dois erros básicos foram cometidos: o primeiro foi não considerar a rodovia e a hidrovía como competidores da ferrovia; o segundo foi estabelecer cinco classes de transporte rodoviário e apenas uma para o transporte ferroviário, que tinha a obrigação de atender a todos de forma igualitária.

A prática da ICC de fixar a tarifa de um modo de transporte para proteger o tráfego em outro modo passou a ser bastante discutida, dando origem ao Ato de 1958 e ao Ato de 1976, conhecido como Railroad Revitalization and Regulatory Reform (4R). O Ato 4R modificou totalmente a política da ICC, que passou a fixar as tarifas com base em custos diferenciados e o retorno adequado pela prestação do serviço, levando-se em consideração a demanda e concorrência relativa a cada produto. Com a desregulamentação praticamente total, em 1980, com o Staggers Act, seguiu-se um amplo processo de reestruturação do setor. As ferrovias-tronco (Classe I) concentraram seus negócios nos seus principais eixos de transporte, buscando fusões ou acordos operacionais com ferrovias complementares. Esse processo de integração estendeu-se também às

empresas de outros modais, principalmente terminais portuários e empresas de navegação. Paralelamente, ocorreu um processo de desmobilização de linhas e ramais secundários, de mais baixa densidade de tráfego, para empresas ferroviárias menores (Classes II e III), bem como para os respectivos usuários. De fato, ao contrário do que se previa inicialmente em função dos altos custos fixos impostos pela produção de serviços de transporte ferroviário, houve uma verdadeira explosão do número de pequenas empresas ferroviárias; estas com características operacionais e gerenciais significativamente diferentes dos grandes operadores.

Já no Canadá, as empresas ferroviárias têm atuado significativamente no desenvolvimento do transporte multimodal a partir da década de 70, cuja participação é de aproximadamente 40%. A partir da conclusão de que o crescimento limitado da agricultura, na década de 70, deu-se em parte pela ineficiência e inadequação do seu sistema de distribuição, o grupo gerencial da Canadian National Rail deu atenção especial ao sistema de distribuição de grãos e juntamente com a indústria de grão, o governo federal e o das províncias iniciaram um programa que consistiu basicamente em:

- a partir de 72, aquisição de 12 mil vagões do tipo **hopper** fechado em substituição ao equipamento ultrapassado existente;
- eliminação/abandono de linhas deficitárias (1.428 milhas de linhas foram abandonadas na década de 70 e mais 2.250 milhas foram temporariamente suspensas);
- modernização de 11 ramais (409 milhas);
- racionalização do sistema de elevadores primários com o fechamento dos pequenos e ineficientes elevadores, enfatizando aqueles com grande capacidade de processamento (totalizavam, na época, 24 terminais, 27 elevadores de transferência e 3.133 elevadores primários). O objetivo era chegar a 2.800 elevadores primários em 83/84, o que significaria uma redução de 44% no número de elevadores e um aumento de capacidade de 30%;
- montagem do **block system**.

O **block system** foi estabelecido no final dos anos 60 como forma de tornar mais eficiente a alocação dos vagões e de atender aos objetivos individuais conflitantes dos diversos atores envolvidos (agências e instituições do governo, proprietários de elevadores primários e terminais, associações comerciais, agentes de comercialização, organizações de fazendeiros e grupos de interesse específicos), consistindo no seguinte modelo: divisão da região Oeste do Canadá em áreas/blocos; criação do Canadian Wheat Board Grain Transportation Department; montagem do

sistema de telecomunicação; divisão das responsabilidades entre Canadian Wheat Board, empresas de elevadores primários e empresas ferroviárias; criação do Grain Transportation Committee, com o objetivo inicial de resolver pequenos problemas. Num segundo momento, foi formado um grupo técnico para estudar o transporte de grão e propor soluções de longo prazo associadas à expansão do mercado de grão.

#### **1.4 - A Multimodalidade no Brasil**

Para entender o atual estágio do transporte multimodal no Brasil, torna-se necessário analisar também a legislação pertinente, bem como compreender as relações entre as diversas modalidades. A legislação é fundamental para o desenvolvimento de planos e projetos que envolvam o transporte coordenado. Nesse sentido, vide o caso americano onde a legislação funcionou como um dos elementos principais para obrigar a integração entre transportadores ferroviários.

No Brasil, a legislação em vigor trata basicamente da utilização do transporte intermodal ligado ao comércio exterior, sob a forma de contêineres. Somente em dezembro de 1986 foi publicada a Portaria 64 do Ministério dos Transportes que institui o Modelo de Conhecimento de Transporte Intermodal para o comércio interno. De certa forma, isso confirma a afirmativa de que, até o presente, o grande estímulo ao desenvolvimento desse negócio vem do comércio exterior, tendo em vista a utilização de contêineres, o que, num primeiro momento, não atinge a ferrovia.

O transporte intermodal é ainda baseado, do ponto de vista jurídico, na Lei 6.288, de 11 de dezembro de 1975, que dispõe sobre a utilização, movimentação e transporte de mercadorias em unidades de carga. Trata ainda a lei da conceituação das cargas, da classificação dos diversos tipos de transporte, do estabelecimento do conhecimento intermodal e das condições para realização por empresa do transporte doméstico de contêineres.

Dois anos após a sua promulgação, a Lei 6.288 foi regulamentada pelo Decreto 80.145, de 15 de agosto de 1977, que introduziu pequenas modificações. Posteriormente, foi editado o Decreto 92.461, de 12 de maio de 1986, alterando, especificamente, dispositivos do Decreto 80.145 que tratavam do conhecimento intermodal.

Desde 1990, está em discussão no Congresso Nacional um projeto de uma nova lei (4.586) sobre o transporte multimodal. A ênfase desse projeto ainda se localiza no contrato de transporte (conhecimento único), na definição de responsabilidades e atribuições legais, e penalidades. Seu mérito está em não restringir o acesso ao mercado de operador de transporte multimodal, através de exigências burocráticas, embora ainda

exija a habilitação, pelo Ministério dos Transportes, para o operador no segmento internacional.

## **2 - O SUBSETOR RODOVIÁRIO: CONFIGURAÇÃO INSTITUCIONAL E ECONÔMICA**

O Transporte Rodoviário de Carga (TRC) é o subsetor responsável pela maior fração do movimento interno de mercadorias no Brasil. Estima-se que os dispêndios operacionais do TRC atinjam aproximadamente 8% do Produto Interno Bruto, ou seja, uma cifra próxima de R\$ 50 bilhões por ano. Não obstante a importância do TRC nos planos macro e microeconômico, muito pouco se conhece sobre sua estrutura e funcionamento, no caso brasileiro. Há carências não só de dados básicos sobre as características do setor, como também de estudos analíticos que revelem suas principais relações e condicionantes de comportamento.

O TRC foi regulamentado pela Lei 7.093, de 19/04/83, e pelo Decreto 89.874, de 26/06/83.<sup>25</sup> Segundo esses marcos regulatórios, os transportadores classificam-se nas seguintes categorias:

**a)** Empresa de Transporte Comercial (ETC) quando pessoa jurídica, organizada sob qualquer forma prevista em lei, inclusive sob a forma de cooperativa de transportadores rodoviários autônomos, que tenha como atividade exclusiva ou principal a prestação de transporte de bens, mediante remuneração através de frete;

**b)** Transportador Comercial Autônomo (TCA) quando pessoa física, co-proprietária ou arrendatária de um único veículo automotor de transporte de carga, que tenha como objetivo a prestação de serviço de transporte de bens, mediante remuneração através de frete;

**c)** Transportador de Carga Própria (TCP) quando pessoa física ou jurídica que execute transporte de bens de sua propriedade, por ela produzidos ou comercializados, ou ainda recebidos em consignação, utilizando veículos de sua propriedade ou sob arrendamento mercantil, não podendo executar transporte de bens mediante remuneração através de frete.

Além dessas restrições, a Lei 7.092 delegou poderes ao Ministério dos Transportes para intervir no subsetor, visando às melhorias em seu desempenho econômico. Nesse sentido, a Portaria 216, deste ministério, estabeleceu, entre outras, exigências de capital mínimo obrigatório e frota própria de veículos e instalações, para a concessão de registro

---

<sup>25</sup>Este decreto foi alterado pelo Decreto 94.148, de 26/03/87; ver também a Portaria MT 216, de 08/04/87.

(obrigatório) de empresa de transporte comercial, bem como restrições para áreas geográficas de atuação. Note-se que a regulamentação do TRC foi estabelecida após longo e intenso esforço desenvolvido pela Associação Nacional das Empresas de Transporte Rodoviário de Carga (NTC). Na sua conquista, a NTC conseguiu que os legisladores fossem insensíveis a um estudo técnico do próprio Ministério dos Transportes que argumentava contrariamente à regulamentação [Geipot (1980) e Wright (1982)]. Na prática, essa regulamentação não foi implementada.

Cabe notar que as novas leis de concessões (nesse caso, a Lei 9.074, de 7 de julho de 1995, artigo 2º, parágrafo 2) estabelecem que independe de concessão, permissão ou autorização o transporte de cargas pelo meio rodoviário. Essa provisão é de fato uma desregulamentação de direito do subsetor, revogando as restrições impostas pela legislação anterior.

Na Tabela 1 a seguir, estimativas realizadas a partir de levantamentos feitos pelo Geipot revelam que, em meados da década de 80, a distribuição da frota de cerca de um milhão de caminhões apresentava as seguintes características [Geipot (1984)].

Tabela 1  
Distribuição da Frota de Caminhões por Tipo de Transportador  
(Em %)

Autônomo	16
Autônomo vinculado à Empresa Transportadora	6
Autônomo vinculado à Empresa de Carga Própria	5
Individual de Carga Própria	9
Empresa de Carga Própria	38
Empresa Transportadora	18
Outros	8

A extinção do Cadastro de Veículos e Proprietários, em 1985, e a ausência de outras pesquisas abrangentes sobre o universo do TRC fazem com que as projeções dessas características fiquem prejudicadas. Não obstante, acredita-se que nesse período houve um aumento da participação das empresas de transporte comercial e das empresas de carga própria, em detrimento do autônomo. Mais recentemente, têm-se observado um movimento no sentido da maior terceirização do transporte, em benefício das ETCs, e um revigoramento do segmento dos autônomos (a partir de 1993), em função da retomada do crescimento econômico e da recuperação dos níveis gerais de frete.

As empresas de carga própria (incluindo os transportadores individuais) são responsáveis por aproximadamente 30% do produto médio de transporte do TRC. De maneira geral, as ECPs que atuam no transporte

intermunicipal e interestadual concentram-se no transporte de lotes inteiros. Em particular, a ocorrência da ECP é mais freqüente em setores industriais ou agrícolas que demandam o uso de equipamento especializado (**e.g.**, transporte de cimento, gases, produtos perigosos). No entanto, o predomínio das ECPs se faz notar mais fortemente na distribuição urbana de mercadorias, utilizando caminhões e comerciais leves, furgões e utilitários. Nesse segmento, as ECPs são responsáveis por aproximadamente 50% do produto médio de transporte. Note-se que uma das razões alegadas para a existência de ECP é exatamente a maior capacidade de exercer controle sobre os embarque e/ou coleta de carga, assim como sobre o roteamento dos veículos, atividades estas de maior importância relativa na distribuição urbana de cargas.

Existem cerca de 19 mil empresas de transporte comercial (carga), no Brasil, segundo levantamentos da Fundação IBGE [IBGE (vários anos)]. Dados do último levantamento disponível (1990) apontam para uma receita global anual de cerca de R\$ 17 bilhões, emprego de 375 mil pessoas e transporte de 460 milhões de toneladas.

As ETCs são normalmente divididas de acordo com o tipo de rota — fixa ou sem itinerário —, com o tipo de mercadoria transportada, em que pese sua exigência quanto ao tipo de equipamento, ou ainda de acordo com o mercado atendido (especialização geográfica). As empresas que operam sem itinerário fixo tendem a minimizar operações em terminais de concentração de cargas, voltando-se para o mercado de cargas inteiras. Já as ETCs que operam em rotas regulares concentram-se tipicamente em lotes de carga fracionada, consolidando-os em terminais próprios ou arrendados.

Os transportadores autônomos se dividem em dois grupos: aqueles vinculados às ETCs ou ECPs, e aqueles sem vínculo, prestando serviços diretamente aos usuários, mas também às ETCs e ECPs, porém sem se vincular a estas. Cabe ressaltar que a prestação de serviços dos autônomos às empresas, em geral, é predominantemente às ETCs. Estas atuam na produção de serviços, tanto com frota própria como comprando capacidade do autônomo. Por exemplo, em 1989, 31% das despesas das ETCs foram referentes a pagamentos de autônomos, contra 20% de despesas de salários e 13% de combustíveis, demonstrando claramente a substituição de transporte próprio pelo autônomo. A utilização deste pelas ETCs ocorre ainda com maior intensidade no transporte inter-regional, possivelmente devido ao interesse das ETCs de alocar suas frotas próprias aos fluxos com percursos menores. Operando com o autônomo, uma ETC pode minimizar os impactos de flutuações da demanda por serviços e os riscos de subutilização de sua frota.

## A Estrutura de Custos e Fretes do Transporte Rodoviário

No que se segue, procura-se analisar a estrutura de custos do TRC. Em princípio, toma-se a função de custo total de longo prazo de uma ETC como a base para tarifação de contratos de longo prazo e, portanto, a referência média de fretes rodoviários em mercados funcionando em regime concorrencial. No curto prazo, porém, os estudos existentes sobre a estrutura dos custos rodoviários indicam a possibilidade de fretes até 40% abaixo dos custos médios de longo prazo. Dessa forma, tem-se como referência adicional para o piso do mercado o frete praticado por autônomos, dada sua ampla utilização por parte das ETCs.

Uma das alternativas metodológicas para analisar a estrutura de custos das ETCs é através de funções de engenharia, a partir de relações técnicas que expressem a forma de produção dos serviços, isto é, através da especificação do ciclo completo do veículo. Nesse caso, associando-se preços unitários aos insumos e aos fatores de produção, chega-se ao custo de produção de um dado tipo de serviço. O problema com esse tipo de metodologia é que não há garantia que essas relações técnicas se verifiquem na prática. Um agravante, no caso brasileiro, advém do alto grau de utilização de autônomos pelas ETCs. Estes, por sua vez, têm estruturas de custo significativamente diferentes das ETCs. Assim sendo, julga-se que a melhor opção seja estimar econometricamente uma função de custo baseada em dados coletados de empresas comerciais operando no transporte de carga inteira.

No seu trabalho seminal, Meyer **et alii** (1960) observaram que a indústria do TRC exibia custos unitários aproximadamente constantes. Mais recentemente, estimulados pela tendência à concentração observada nesse mercado, muitos autores argumentaram que a curva de custo médio do setor deveria exibir retornos constantes para firmas pequenas e economias de escala para firmas de grande porte. Essas economias foram atribuídas às economias proporcionadas pela maior extensão média das linhas, observadas nas firmas de maior porte. Quando isso ocorre, os custos fixos administrativos, de terminais e inerentes ao próprio ciclo do veículo, são rateados por uma quantidade maior de toneladas-quilômetros produzida.

Os estudos econométricos contemporâneos têm-se caracterizado por maior sofisticação na especificação da forma funcional do modelo de custo (**e.g.**, formas flexíveis tipo translog, quadrática), pela incorporação de variáveis que melhor expressem as características do serviço prestado, diferenciando, inclusive, as economias de escala das economias de densidade, como também pela incorporação de restrições tecnológicas, no caso de funções de curto prazo.

Nessa linha metodológica, o ponto de partida da nossa estimação é uma função de custo total dada por:

$$CSTT = F (CGTT; EMLNT; NLNT)$$

onde:

CSTT = custo operacional total;  
 CGTT = carga transportada;  
 EMLNT = extensão média das linhas;  
 NLNT = número total de linhas.

No sentido de flexibilizar a forma funcional, adota-se uma especificação translog, incluindo os termos lineares, quadráticos e cruzados das variáveis selecionadas. Assim a forma estimada é dada por:

$$CSTT = a + b*CGTT + c*EMLNT + d*NLNT + e*CGTT^2 + f*EMLNT^2 + g*NLNT^2 + h*CGTT*EMLNT + i*CGTT*NLNT + j*EMLNT*NLNT$$

estando todas as variáveis na forma logarítmica.

A amostra de estimação consiste de 193 empresas operando no transporte de carga inteira líquida. As principais estatísticas operacionais dessas empresas são apresentadas na Tabela 2.

Tabela 2  
 Estatísticas Básicas das Empresas de Transporte Rodoviário da Amostra

Item	Empresa Média	Total da Amostra
Número de Empresas	-	193
Carga Transportada	39.700	7.662.000
Extensão Média das Linhas	242	-
Número de Linhas	4,1	795
Custo Operacional Total	405.000	78.120.000
Despesas c/ Combustível	82.250	15.870.000
Despesas c/ Carreiros	97.430	18.804.000
Ativo Imobilizado	220.032	42.466.000
Pessoal Ocupado	32	6.144
Receita	442.070	85.320.000

Os resultados da estimação estão dispostos na Tabela 3 e podem ser considerados excelentes na medida em que explicam cerca de 80% das variações de custo das empresas. No seu ponto médio, a estrutura de custo exhibe economias de densidade: um aumento de 10% da carga transportada, dada a mesma extensão média e total de linhas, levaria a um crescimento de apenas 7,2% nos custos. Da mesma forma, empresas

com extensão média de linha maiores apresentam custos unitários menores por tonelada-quilômetro; resultado explicado, entre outros, pelo fato de que quanto maior a distância de transporte, mais se diluem os custos fixos. Maior cobertura geográfica, por seu turno, impõe uma contrapartida em termos de custo: um aumento de 10% no número de linhas, mantidas a extensão média e a carga transportada constantes, leva a um custo total 3,3% superior.

A função de custo unitário decorrente da função de custo total estimada cai rapidamente com a extensão média das linha, tornando-se praticamente constante a partir de uma distância de 500 quilômetros (ver Tabela 4). O comportamento do custo unitário em relação à carga transportada é semelhante, exibindo fortes economias de densidade de transporte até 30 mil toneladas/ano aproximadamente, por empresa.<sup>26</sup>

Tabela 3  
Resultados da Estimação da Função de Custo

R<sup>2</sup> = 0,80      F = 81,9      MSE = 0,727

Variável	Parâmetro	Desvio Padrão
Intercepto	17,86	2,73
- Termos Lineares		
cgtt	-0,1557	-0,16
emInt	-0,9282	-0,93
nInt	0,8508	0,85
- Termos Quadráticos		
cgtsq	0,0353	0,03
emIntsq	0,0589	0,06
nIntsq	-0,0787	-0,08
- Termos Cruzados		
emlnln	0,0861	0,09
cgteml	0,0511	0,05
cgtnln	-0,0781	-0,08

<sup>26</sup>Os resultados da função de custo unitário são apresentados em valores deflacionados para cruzeiros médios de 1990, convertidos em dólares pela cotação média (comercial) daquele ano.

Tabela 4  
Custos Rodoviários (US\$/1.000 tku)

Volume Transportado (t)	Distância Rodoviária (km)			
	50	100	300	500
1.791	524	267	103	70
6.508	295	157	65	46
9.972	250	135	58	41
10.579	245	133	57	40
12.727	229	125	54	38
12.732	229	125	54	38
13.455	224	123	53	38
13.474	224	123	53	38
15.501	214	118	51	37
18.025	203	112	49	35
18.667	201	111	49	35
26.385	180	101	45	33
29.515	174	98	44	32
36.637	164	93	42	31
38.312	162	92	42	31
40.991	159	90	42	30
56.142	146	84	39	29
62.916	142	82	39	29
70.347	139	80	38	28
74.496	137	80	38	28
82.719	134	78	37	28
95.299	130	76	37	27
106.317	127	75	36	27
122.609	123	73	36	27
146.179	119	71	35	27
213.392	112	67	34	26
283.886	107	65	34	26
555.544	100	62	33	26

Para o caso do transportador autônomo, coletam-se os dados de frete-caminhoneiro obtidos junto aos pontos de concentração desses transportadores, para diversas rotas (ver Tabela 5). Os dados, em dólares por tonelada, são valores médios observados para a origem São Paulo e os destinos assinalados, no período 29/10 a 26/11/93, deflacionados para valores médios de 1990 (para fins de comparação com os resultados das ETCs).

Tabela 5  
 Frete Caminhoneiro (US\$/t)  
 Origem: São Paulo

Destino	Distância	Frete
Aracaju	2.230	56.8
Belém	2.960	59.4
Belo Horizonte	588	17.9
Blumenau	658	17.5
Brasília	1.010	29.8
Campina Grande	2.790	60.9
Campo Grande	1.050	27.1
Caxias do Sul	978	22.1
Cuiabá	1.760	33.5
Curitiba	402	15.0
Feira de Santana	1.850	42.3
Florianópolis	707	19.8
Fortaleza	3.080	59.0
Foz do Iguaçu	1.035	31.2
Goiânia	920	25.1
Governador Valadares	930	26.6
Imperatriz	2.345	49.0
Ipatinga	803	19.1
Itabuna	1.635	42.1
Jequié	1.582	43.5
João Pessoa	2.825	59.4
Joinville	537	16.9
Juazeiro do Norte	2.650	61.6
Juiz de Fora	509	8.8
Londrina	550	16.7
Maceió	2.495	55.7
Natal	2.993	65.2
Petrolina	2.230	52.4
Porto Alegre	1.120	25.5
Porto Velho	3.015	48.5
Recife	2.725	60.3
Rio de Janeiro	430	14.9
Salvador	1.959	43.6
Santos	75	6.3
São Luís	3.368	59.3
Teresina	2.809	62.9
Uruguaiana	1.605	30.7
Vitória	940	26.6
Vitória da Conquista	1.440	40.0

De posse desses dados, calibram-se dois modelos para a relação do frete com a distância. O primeiro é um modelo log-linear simples dado por:

$$\ln(\text{frete}) = a + b \cdot \ln(\text{dist}).$$

No segundo, flexibilizamos a relação entre frete e distância, permitindo que essa elasticidade seja variável nessa última dimensão. Assim, estimamos o modelo log-quadrático, dado por:

$$\ln(\text{frete}) = a + b \cdot \ln(\text{dist}) + c \cdot \ln(\text{dist}) \cdot \ln(\text{dist}).$$

Os resultados apresentados nas Tabelas 6 e 7 são excelentes, tendo os dois modelos poder de explicação da variação dos fretes superior a 95%. Note-se ainda que a elasticidade do frete em relação à distância é de fato variável, em função da significância estatística do parâmetro **c** no segundo modelo, sendo igual a 69% em média.

Tabela 6  
Modelo 1 — Frete **versus** Distância

Constante		-1.42191
Erro Médio Estimado		0.123206
R-Quadrado		0.952416
Número de Observações		39
	<b>b</b>	
Coefficiente	0.686051	
Desvio Padrão	0.025209	

Tabela 7  
Modelo 2 — Frete **versus** Distância ao quadrado

Constante		1.173310
Erro Médio Estimado		0.108074
R-Quadrado		0.964377
Número de Observações		39
	<b>b</b>	<b>c</b>
Coefficientes	-0.10513	0.059169
Desvio Padrão	0.228645	0.017019

Os valores do frete em função da distância, conforme estimados pelos dois modelos, são apresentados na Tabela 8. Ressalte-se que os resultados são bastante semelhantes para valores intermediários de distância. As maiores discrepâncias surgem nas pequenas distâncias,

nas quais temos fretes até 20% superiores no segundo modelo. Neste, os valores do frete caem mais rapidamente com a distância, mas se estabilizam num patamar acima do primeiro modelo. Observe-se que os valores encontrados para o frete-caminhoneiro se situam nos níveis intermediário e inferior dos custos estimados nas Tabelas 6 e 7 para as empresas, apesar de as amostras serem de períodos bastante distintos. Isso reflete não só a estabilidade da estrutura de custos rodoviários, como também a robustez dos modelos estimados.

Tabela 8  
Frete Caminhoneiro em Função da Distância (US\$/1.000 tku)

Distância	Frete Modelo 1	Frete Modelo 2
100	56.8	69.9
200	45.7	48.7
300	40.3	40.6
400	36.8	36.0
500	34.3	33.1
750	30.2	28.7
1.000	27.6	26.3
1.500	24.3	23.7
2.000	22.2	22.2
2.500	20.7	21.3
3.000	19.5	20.6

### 3 - SUBSETOR DUTOVIÁRIO: CARACTERÍSTICAS RELEVANTES DO SETOR

Esse modal, embora responda por uma parcela reduzida na divisão intermodal de cargas, revela-se de grande importância para o futuro do Mercosul, tendo em vista as possibilidades de expansão nos segmentos de mercado abrangidos pelo setor de petróleo e seus derivados, de gás natural, e do álcool, bem como sua concorrência direta com o transporte ferroviário e marítimo. O transporte desses produtos é regulamentado pelo Departamento Nacional de Combustíveis (DNC) e, no caso hidroviário e dutoviário, é executado pela Petrobrás, sob regime de monopólio constitucional da União.

Das refinarias aos postos de abastecimento, o transporte de combustíveis no Brasil acarreta custos superiores a US\$1 bilhão por ano. Atualmente cerca de 54% desse transporte (em termos de tonelada-quilômetro útil) são executados por cabotagem, 20% por ferrovia, 16% por caminhão, 7% por dutovia e 3% por via fluvial. A tendência de emprego crescente de dutos, particularmente em substituição à cabotagem (em distâncias

inferiores a 600 km), é refletida no crescimento do sistema dutoviário especializado em derivados de petróleo de 503 km, em 1970, para os atuais 4 mil (existem outros 4.000 km exclusivamente empregados para gás natural). Esses oleodutos servem preponderantemente de ligação das regiões produtoras, ou dos terminais marítimos, às refinarias, ou às bases de distribuição. São tipicamente de curta distância. Os dois oleodutos mais extensos, em operação, são os que ligam o Rio de Janeiro a Belo Horizonte, transportando petróleo (357 km) e derivados claros (362 km). Em 1992, esses dois oleodutos transportaram cerca de 7 milhões de toneladas de produtos. Destacamos ainda o mineroduto de Mariana (MG) a Ponta do Ubu (ES), pertencente à Samarco, voltado ao transporte de minério de ferro, com 396 km de extensão; e o de Tapira (MG) a Uberaba (MG), pertencente à Fosfertil, que transfere concentrado fosfático por uma distância de 120 km.

A implementação prevista do duto interligando Paulínea a Brasília, servindo também às bases de Ribeirão Preto, Uberaba, Uberlândia, Goiânia, São José do Rio Preto e Cuiabá, acrescentará 937 km à malha atual, ao custo de US\$ 320 milhões. Há ainda que se ressaltar o projeto do gasoduto ligando os campos de gás natural da Bolívia ao Brasil, em fase de desenvolvimento, bem como o potencial de projetos futuros de integração energética, via dutoviária, dos países do Mercosul.

Apesar desse aparente avanço das dutovias e considerando-se os custos modais em jogo, ainda é evidente a pequena participação da modalidade dutoviária ante as demais, particularmente cabotagem e ferrovia. De fato, o transporte dutoviário foi responsável por apenas 3,2% das toneladas-quilômetro produzidas no país, em 1992, observando-se, inclusive, um declínio do percentual de 3,7% obtido em 1988 [Geipot (vários números)]. Ressaltamos que, por exemplo, nos Estados Unidos, os oleodutos detêm cerca de 21% de participação no mercado de transporte de carga interurbano.

Esse desempenho sofrível da dutovia, no Brasil, pode ser em parte explicado pela rigidez imposta ao transporte de combustíveis decorrente do monopólio constitucional do transporte "por meio de conduto" dos derivados de petróleo bruto (artigo 177), assim como da regulamentação da comercialização dos derivados, administrada pelo DNC.

Essa rigidez ocasiona dois efeitos: primeiramente, os investimentos em novos dutos ficam condicionados à capacidade financeira da Petrobrás e às suas prioridades; em segundo lugar, o efeito da estrutura de preços dos derivados, estabelecida administrativamente, inibe as considerações de custo nas decisões de investimento.

A recentíssima emenda constitucional, promulgada em 09/11/95 e que flexibiliza o monopólio da União no setor petrolífero, passa a permitir a contratação de empresas estatais ou privadas para a realização das

atividades abrangidas pelo artigo 177 da Constituição. Prevê também essa emenda que uma lei complementar irá definir as formas dessa contratação.

### A Estrutura de Custos Dutoviários

Passando para a estrutura de custo do transporte dutoviário, ressalta-se que as questões relevantes, para fins do planejamento de transportes, ocorrem em situações em que a infra-estrutura ainda não existe. Isso torna a questão do custo de investimento e, conseqüentemente, o custo de capital, no primeiro aspecto crucial da definição da economicidade da implantação de dutos. Mais ainda, sendo o custo operacional de dutos diminuto ante o custo do investimento, a escala de operação é o segundo determinante fundamental do problema.

Considere-se, inicialmente, que o movimento de produtos por um duto é muito lento, somente 5 a 8 km/h. Essa vagareza é contrabalançada pelo fato de que os produtos são transportados 24 horas por dia e sete dias por semana. Isso torna a velocidade efetiva bem maior quando comparada àquela de outros modos. Essa velocidade efetiva, transformada em capacidade, resulta em vazões igualmente altas: um duto de 12 polegadas de diâmetro pode movimentar 350 metros cúbicos de produtos por hora, ou mais de 2,5 milhões de metros cúbicos por ano. Na prática, porém, as vazões efetivas dependem, entre outros, da disponibilidade de produtos, na origem, e de armazenagem e, principalmente, das necessidades de consumo, no destino. Assim, por exemplo, o duto de derivados claros Araucária-Paranaguá, com 12 polegadas de diâmetro, extensão de 94 km, inaugurado em 1977, só ultrapassou a marca de 2,5 milhões de metros cúbicos de produtos claros transportados em 1983. Dessa forma, considerando-se que os serviços de um duto são extremamente limitados em termos de relocação de origem/destino (ao contrário do material rodante em outros modos, por exemplo), o dimensionamento da demanda no horizonte de vida do duto é de fundamental importância.

Dados disponíveis sobre os custos de construção de dutos apontam para cifras de US\$ 14 por metro e por polegada de diâmetro. Note-se que esses valores correspondem a um duto de 10 a 14 polegadas de diâmetro, mas variam pouco para bitolas maiores ou menores. Isso quer dizer que há significativas economias de escala na construção. Assim, a construção de um duto com o dobro da capacidade de um duto de 10 polegadas custaria, por exemplo, somente 20% a mais. O raciocínio inverso é particularmente importante para a viabilidade da implantação de dutos. Tomando-se o exemplo de um duto de 10 polegadas, como da ligação projetada Araucária-Itajaí, um custo do capital de 15% a.a., e as cifras de custo de construção já mencionadas, chega-se a um custo anual de investimento por quilômetro de US\$ 22 mil. Supondo-se um volume transportado de 1 milhão de toneladas por ano, somente o custo de

construção importaria um custo de US\$ 22 por 1.000 tku; o que colocaria sérias dúvidas sobre a viabilidade econômica de tal projeto, ante os fretes ferroviários eventualmente possíveis nas linhas existentes.

## **4 - OS SUBSETORES PORTUÁRIO E DE NAVEGAÇÃO**

### **4.1 - A Navegação de Longo Curso**

Procura-se, inicialmente, caracterizar a evolução do comércio exterior brasileiro, como forma de distinguir o principal segmento da demanda dos subsetores portuário e de navegação. Notamos que o movimento global do comércio exterior evoluiu de 151 para 260 milhões de toneladas, de 1976 a 1993, representando um crescimento anual de 3,2%. Desses números agregados, ressaltamos dois aspectos extremos. O primeiro é a participação quase absoluta dos portos nessa movimentação, estável em torno de 98% para as importações e variando entre 94 e 99% para as exportações. O segundo aspecto diz respeito ao fato de o crescimento observado nesse período ter sido propiciado pelas exportações, até o final da década de 80. Estas cresceram de 90 para 177 milhões de toneladas de 1976 a 1989, ou seja, a uma taxa anual de 5,3%. A partir de 1991, no entanto, as importações voltam a apresentar crescimento acelerado, em função da política de abertura comercial brasileira, passando de 57 milhões de toneladas, em 1990, para 78 milhões, em 1993; crescimento este que se manteve nos anos mais recentes.

Em termos do tipo de carga e sentido (exportação/importação), deve-se destacar o crescimento da carga geral (até 1985) e dos granéis sólidos na exportação. Uma menção especial é devida ao espetacular crescimento dos contêineres. De fato, de um volume insignificante de 57 mil TEUs, em 1975, a movimentação de contêineres ascendeu à marca de 907 mil TEUs, em 1993, o que corresponde a uma taxa de crescimento anual de 17%.

Cabe ainda destacar a importância dos dispêndios com frete marítimo gerados no comércio exterior que alcançaram, em 1994, a cifra de US\$ 6,2 bilhões, ou seja, 8,2% do valor total transacionado através dos portos nacionais. Note-se que as cargas acondicionadas foram responsáveis por 50% desse montante, ao passo que os granéis, detentores de 87% do volume movimentado, determinam somente 50% do frete. Esses pesos relativos demonstram a importância da movimentação das cargas acondicionadas, em termos do custo, apesar da participação menos expressiva em termos de volume. O impacto líquido dos serviços de transporte marítimo, no balanço de pagamentos, tem sido fortemente negativo, alcançando o montante de US\$ 2,1 bilhões, em 1994.

Até recentemente, a organização do mercado de navegação de longo curso refletia a extensa e intensa regulamentação e participação direta do

setor estatal na economia em geral e nos transportes. A base legal mais recente é o artigo 21 (item XII) da Constituição Federal que estabelece competência para a União explorar os serviços de transporte aquaviário diretamente ou sob regime de autorização, permissão ou concessão. A legislação anterior incluía o Decreto-Lei 1.143 (dezembro de 1970) que atribuía à administração federal competência para: autorizar a operação de empresas de navegação, linhas de navegação e viagens extras; estabelecer exigências profissionais para os trabalhadores das empresas de navegação; estabelecer níveis máximos de frete; coordenar a participação de empresas nacionais nas conferências internacionais de frete; e autorizar a venda ou o arrendamento de embarcações. É curioso notar que ainda em março de 1990, através da Resolução 10.790, o Secretário de Transportes Aquaviários estabeleceu regras para a autorização de operação de empresas de navegação e a concessão de linhas. O espírito dessa legislação endorsava explicitamente o regime fechado das conferências de linhas regulares. Até então, existiam seis conferências autorizadas a operar em áreas geográficas estritamente definidas. Em cada conferência participava, pelo Brasil, o Lloydbras e uma empresa de navegação privada. Havia ainda acordos bilaterais com seis países latinos (Peru, Chile, Uruguai, Equador, México e Argentina) e a Argélia, estipulando uma divisão 50/50% de cargas.

Em 1991, o setor foi sacudido por uma ampla desregulamentação. As portarias 7, 8, 9 e 10 do Ministério da Infra-estrutura abriram à operação os segmentos da navegação de longo curso e cabotagem, e de navegação de apoio. Isso significou que uma empresa autorizada a operar na navegação de longo curso poderia oferecer qualquer tipo de serviço nesse segmento (mas não na cabotagem, por exemplo). As companhias de navegação também podem operar como membros conferenciados ou de forma independente. A contabilidade da participação da bandeira brasileira nas conferências de frete ou nos acordos bilaterais (e pagamentos associados) é adstrita aos membros desses arranjos. A portaria 7 também revogou os artigos da Resolução 10.790, que requeria um processo licitatório para a concessão de novas linhas e a necessidade de demonstração de que o novo serviço era econômica e financeiramente viável. Atualmente, as condições de entrada nesses mercados são bem menos estritas.

#### **4.2 - Comércio de Cabotagem**

Da mesma forma feita para os fluxos de longo curso, descrevem-se as características da cabotagem, seu crescimento em valores absolutos e relativos à economia. Inicialmente, apresentam-se os dados referentes à evolução da carga transportada, que passou de 13 para 54 milhões, no período 1972/92, alcançando um crescimento de 7,4% a.a. Essa expansão se dá, fundamentalmente, nos subsetores de granéis líquidos e sólidos, a partir de 1980, quando então se verifica um retrocesso no movimento de cargas acondicionadas na cabotagem.

Um dos aspectos mais relevantes para o comércio no âmbito do Mercosul, em relação à cabotagem (grande cabotagem, no caso, ampliada para os países limítrofes), é o potencial de geração de serviços que esta apresenta para os fluxos comerciais mais importantes. Nesse sentido, destacam-se abaixo algumas referências do frete praticado na cabotagem. Duas considerações são devidas. A primeira é que os custos da movimentação portuária e do transporte interno até (de) os portos de origem (e destino) oneram o custo do transporte por cabotagem. Esses custos podem ser considerados como elementos fixos, diminuindo em termos unitários com a distância de transporte. O outro aspecto a considerar diz respeito ao fato de que, no caso do petróleo, derivados, álcool e do minério de ferro, o custo do transporte de cabotagem não pode ser facilmente dissociado da comercialização desses produtos, uma vez que é realizado pelas próprias companhias que os comercializam ou suas subsidiárias.

A base legal do transporte de cabotagem foi recentemente modificada pela emenda constitucional promulgada em 15/08/95. Esta passa a permitir a operação de navios de bandeira estrangeira na cabotagem e na navegação fluvial. É auto-aplicável no que concerne ao turismo, mas depende de regulamentação para a navegação fluvial e a cabotagem de cargas. A tendência atual é que essa regulamentação restrinja a operação de embarcações estrangeiras àquelas afretadas por armadores brasileiros. Mesmo essa possibilidade só seria autorizada quando se comprovar a inexistência de navios brasileiros para executar o serviço. No âmbito do Mercosul, a tendência é se defender um regime de reciprocidade, não muito distante dos antigos acordos bilaterais de divisão 50/50%, em confronto com uma política de maior abertura às bandeiras estrangeiras. Nesse sentido é interessante ressaltar que a Argentina já permite, mesmo que em caráter precário e temporário, o registro especial de navios em bandeiras de outros países, de forma a reduzir principalmente os encargos sociais e restrições de tripulação impostas por sua bandeira nacional.

Tabela 9  
Frete de Cabotagem por Tipo de Mercadoria

Mercadoria	Frete Total (US\$10 <sup>6</sup> )	Tku (10 <sup>6</sup> )	T. (10 <sup>3</sup> )	Distância (km)	Frete US\$/1.000tku
Granéis Líquidos	155	51.741	40.385	1.281	3.0
Álcool	13	2.146	1.275	1.683	6.0
Petróleo	5	2.4541	25.120	977	0.2
Óleo Combustível	9	3.261	2.445	1.334	2.6
Granéis Sólidos	129	29.350	14.135	2.076	4.4
Bauxita	13	4.347	1.969	2.208	2.9
Carvão	7	1.658	1.288	1.288	4.5
Minério de Ferro	40	10.262	6.016	1.706	3.9
Sal	33	4.514	1.550	2.912	7.4
Trigo	19	4.510	1.833	2.461	4.3
Cargas Acondicionadas	15	1.041	335	3.109	14.0
Total/Média	438	137.372	96.351	1.426	3.2

Dados referentes a 1989.

### 4.3 - Os Serviços Portuários

A regulamentação anterior dos portos brasileiros foi publicada em 1934 e complementada em 1954 e 1956. Até 1975, os portos públicos eram administrados pelos estados ou por empresas estaduais ou privadas concessionárias, sob a autoridade regulamentar do Departamento Nacional dos Portos e Vias Navegáveis (DNPVN). Nessa época, passaram ao controle centralizado de uma empresa pública **holding**, a Portobrás, que foi dissolvida em 1990. As atribuições de fiscalização, controle e planejamento exercidas pela Portobrás foram transferidas, sucessivamente, para departamentos dos extintos Ministérios da Infra-Estrutura, dos Transportes e Comunicações e do atual Ministério dos Transportes.

Sob o antigo regime, o sistema portuário distinguia-se por: o controle centralizado das tarifas portuárias; o monopólio dos sindicatos sobre o fornecimento de mão-de-obra avulsa para a movimentação de mercadorias, em particular dentro dos navios; a proibição para os terminais privativos movimentarem mercadorias de terceiros (em 1988 eles movimentaram 76% da carga que transitou pelos portos brasileiros). As conseqüências desta regulamentação foram o baixo nível de especialização e de produtividade dos portos públicos, assim como os seus altos custos de operação, em particular no que diz respeito à estiva e aos custos de oportunidade relativos à imobilização de navios e equipamentos.

Em relação à base legal atual do setor, tem-se que a Constituição Federal de 1988 declara ser de competência da União: "Explorar diretamente ou

mediante autorização, concessão ou permissão (...) os portos marítimos, fluviais ou lacustres." Dispõe ainda que compete privativamente à União legislar sobre o "regime dos portos". A nova legislação regulamentando a atividade portuária foi promulgada em 26/02/93 (Lei 8.630). Os principais aspectos dessa reforma são: **a)** descentralização com criação dos conselhos de Autoridade Portuária, nos quais são representadas várias partes interessadas do sistema; **b)** possibilidade de transferir os portos públicos a entidades privadas; **c)** opção para os terminais privados operarem cargas de terceiros; **d)** privatização da operação portuária; **e)** a previsão de criação, em todos os portos, de órgãos de gestão de mão-de-obra portuária, acabando com as atividades de empresa monopolista de trabalho temporário desenvolvidas pelos sindicatos de trabalhadores portuários avulsos, no fornecimento de mão-de-obra para a estiva; **f)** autonomia tarifária das autoridades portuárias.

As principais conseqüências esperadas são uma redução dos custos de estiva e uma melhor coordenação das operações portuárias com os conseqüentes ganhos de produtividade, ainda incentivada pela concorrência entre portos, que deveria também levar à melhoria da qualidade dos serviços ou à redução de tarifas e a novos investimentos privados, com ampla especialização e redistribuição dos mercados entre as instalações portuárias.

Dentre as responsabilidades atribuídas aos Conselhos de Autoridade Portuária (CAP) destacam-se a elaboração de diretrizes e normas para as atividades dos portos públicos. Às Administrações Portuárias cabe propor estruturas tarifárias e operacionais adequadas aos respectivos sistemas portuários e submetê-las aos respectivos CAPs para homologação. Dessa forma, a questão tarifária é remetida para negociação entre as partes representadas no CAP. Essa questão tarifária, no entanto, fica indefinida, na lei aprovada, no caso de licitação para arrendamento de instalações portuárias de uso público, uma vez que não aborda o aspecto da exclusividade do uso de instalações.

Em relação à questão da modalidade da exploração portuária, a lei admite a figura da instalação portuária de uso privativo misto. Nesse caso foi removida uma grande restrição em relação à movimentação de carga exclusivamente própria por terminais privados, conforme estabelecia a legislação passada. Nesse particular, prevê-se também a extinção da cobrança de tarifas dos terminais privados pelos portos organizados, sem contrapartida efetiva de serviços. Há que se ressaltar ainda a importância da definição do que seria a área do porto, que tem grandes implicações, nessa lei, para o regime jurídico a que estará submetida cada instalação portuária de uso privativo, bem como a delegação para o Poder Executivo desmembrar as atuais concessões para exploração. Note-se que essa delegação é dada sem que tenha conotação de diretriz a ser seguida pelo Poder Executivo, nem se definem as situações em que tal procedimento seria recomendado.

No que diz respeito à operação portuária, propriamente dita, a nova lei cria a figura do operador portuário que será o agente executor da movimentação de carga e armazenagem. Em princípio, qualquer pessoa jurídica que se qualificar poderá ser operador portuário. No entanto, essa qualificação é feita pela administração portuária que, por sua vez, já está de antemão qualificada como operador portuário na lei. A administração portuária fica assim nessa situação particular de qualificar aqueles que seriam seus próprios concorrentes. As exigências para qualificação, por sua vez, serão expedidas pelos CAPs em que tem voto, inicialmente, somente a administração portuária, que é o único operador portuário no primeiro instante, e, posteriormente, os demais operadores já qualificados.

A questão mais delicada da lei diz respeito às relações trabalhistas. A legislação que dizia respeito aos trabalhadores da estiva, os quais exercem atividades de carga e descarga na embarcação, se encontrava nos decretos de 1934, na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e no Regulamento do Trabalho Marítimo (RTM). Os artigos 255 e 257 da CLT definiam que o trabalho de estiva "só poderá ser executado por operários estivadores ou por trabalhadores em estiva de minérios, nos portos onde os houver especializados, de preferência sindicalizados, devidamente matriculados na capitania dos portos ou em suas delegacias ou agências." Não distinguia entre portos públicos, privados ou privativos e proibia o recurso a pessoal com vínculo empregatício ou tripulação, exceto nos navios graneleiros de produtos líquidos ou nos de produtos sólidos automatizados. Além disso, a Lei 2.196, de 1/4/1954, havia conferido atuação exclusiva, no cais e além do cais, aos estivadores, conferentes, vigias, consertadores, arrumadores. A Lei 4.858/65 reforçava essa orientação ao atribuir competência à CMM (Sunamam), hoje DNTA, e ao Conselho Superior do Trabalho Marítimo (CSTM), para fixar a mão-de-obra de estiva de embarcação.

A lei aprovada recria as figuras do trabalhador portuário (TP), e do trabalhador portuário avulso (TPA), bem como, em cada porto, o Órgão de Gestão de Mão-de-Obra do Trabalho Portuário, com o objetivo de gerir um cadastro aberto a esses trabalhadores (seletivo no sentido de que estabelece número de vagas, forma e periodicidade para acesso ao registro de avulso). Ademais, a lei assegura o registro dos TPAs existentes em 31/12/90 e dos TPs de capatazia demitidos sem justa causa. Estabelece que a contratação de TP de estiva, conferência, conserto e vigilância, com vínculo empregatício, só pode ser feita entre TPAs registrados. Outro aspecto notável é que a lei congela a atual proporção entre TPA e TP com vínculo empregatício das Instalações Portuárias de Uso Privativo.

A nova lei também cria uma indenização para o cancelamento do registro dos TPAs, equivalente a aproximadamente US\$ 13 mil e mais um

adicional de US\$ 3 mil, caso o TPA venha a subscrever capital de sociedade comercial como objeto de atividade de operação portuária. Essa indenização será paga através de um fundo alimentado pela arrecadação de um novo imposto sobre o comércio exterior de 0,6 a 1 Ufir por tonelada movimentada, a vigorar pelo período de quatro anos. O montante arrecadado deve girar em torno de US\$ 100 milhões/ano.

A implantação dos OGMOs começa a deslançar a partir de uma atuação mais efetiva do governo federal, através da criação do Grupo Executivo para Modernização dos Portos (Gempo), em abril de 1995 (Decreto 1.467). Está previsto para o início de 1996 a assinatura dos primeiros acordos coletivos entre sindicatos e operadores portuários, reconhecendo o OGMO como instituição responsável pelo controle e alocação de mão-de-obra nos portos.

As estimativas para o custo econômico total da movimentação portuária giram em torno de US\$ 3 bilhões/ano, incluindo o custo de oportunidade dos navios e da carga. Desses, cerca de 2/3 seriam incorridos nos portos públicos, em contraste com o volume inferior a 1/4 de tonelada movimentada. O componente de custo mais importante seria o custo de oportunidade das embarcações, que representa cerca de 40% do total, ou seja, perto de US\$ 1 bilhão/ano. O raciocínio prossegue da seguinte forma: bastaria um ganho de 10% do tempo médio de permanência dos navios no porto para compensar os recursos arrecadados para o fundo de indenização. Esse aumento de produtividade seria facilmente obtido, mesmo nos termos atuais da lei. Ganhos maiores seriam obtidos se fossem ainda mais flexibilizadas as regras de contratação do trabalhador portuário.

Note-se que estamos diante de um jogo de soma positiva, no qual é possível fazer com que todas as partes ganhem mais, caso se avance no sentido da desregulamentação. Relembrando não só as restrições mencionadas anteriormente, ressalta-se o fato de a própria lei, ciente da importância de uma melhor coordenação da atividade portuária, dar diretriz no sentido de que cinco anos após a sua publicação deve-se buscar a multifuncionalidade do trabalho portuário, em contraste com a inadequada rigidez na divisão de funções em vigor até agora. Fica aí uma questão para o legislador.

Tomando-se a seguir a questão tarifária, destaca-se inicialmente sua importância na determinação dos níveis de competitividade da cabotagem **vis-à-vis** os modais concorrentes e do transporte de longo curso **vis-à-vis** as fontes alternativas de suprimento do comércio exterior, em particular no âmbito do Mercosul. Os dados apresentados a seguir referem-se à estrutura tarifária antiga, uma vez que as novas estruturas, permitidas pela legislação recente, ainda não foram integralmente postas em prática.

Ressalta-se primeiramente a variância dos valores unitários das tarifas entre os diversos portos brasileiros. Obviamente que as tarifas devem ser diferenciadas, na medida em que refletem os custos de provisão dos serviços e estes variam entre os diversos portos, em função das disparidades verificadas em fatores tais como a escala de operação, preços de insumos, tipo e condições de tráfego etc. Não obstante, as variações entre os portos públicos brasileiros ocorrem exatamente ao contrário do que a economia indicaria: os portos maiores também apresentam custos e tarifas maiores.

Atendo-se às tabelas — tarifárias — A (Utilização do Porto), B (Atracação), C (Capatazia) e N (Movimentação fora do Cais), diferenciam-se, **grosso modo**, três grupos de portos em relação a seus níveis tarifários. Inicialmente, tem-se Santos com tarifas em torno de 100% superior à mediana dos portos. Segue-se a CDRJ, num primeiro plano, liderando os portos das Companhias Docas e as antigas administrações portuárias mais importantes em termos de volume movimentado. Finalmente, teríamos portos das concessionárias estaduais e algumas das administrações portuárias com menor movimento.

Toma-se, por exemplo, a Tabela C (Capatazia), responsável pela maior parcela das receitas operacionais do sistema. Note-se que, enquanto as tarifas por tonelada de Santos para carga geral e granel situam-se no patamar de US\$ 14 e 5, respectivamente, as da CDRJ são US\$ 6 e 1,6, as das Companhias Docas e APs mais importantes variam em torno de US\$ 3,8 e 2,5 e das concessionárias estaduais em torno de US\$ 2,5 e 1,5.

Em relação à Tabela B (Atracação), os valores encontrados são bem mais uniformes, situando-se por volta de US\$ 0,3 e 0,7, normalmente sendo US\$ 0,6 por metro linear de cais ocupado por dia.

Na Tabela A (Utilização do Porto), destaca-se, inicialmente, a discriminação entre a movimentação de longo curso e a de cabotagem, sendo a tarifa desta última cerca de 50% inferior. Outro aspecto a ressaltar concerne à unidade de cobrança quando a movimentação se dá fora do cais, em terminais de uso privado. Nesse caso, utiliza-se a tonelagem líquida de registro da embarcação envolvida na movimentação, enquanto na movimentação no cais a referência é o volume carregado, descarregado ou baldeado no porto.

Se considerarmos que a movimentação fora do cais é predominantemente de granéis e que, geralmente, a tonelada movimentada é de mesma magnitude da tonelagem líquida de registro, a tarifa da Tabela A efetivamente cobrada é cerca da metade daquela cobrada da movimentação fora do cais. Note-se, ainda, a existência de tarifas especiais para os grandes volumes movimentados em terminais privativos, tais como minério de ferro, petróleo e seus derivados. Essas

tarifas que incidem sobre a movimentação fora do cais (Tabelas A e N) devem ser profundamente alteradas com a nova legislação, que estabelece que somente poderão ser cobradas tarifas que realmente tenham contrapartida efetiva de serviços prestados e com custos compatíveis. O que ainda ocorre com a antiga estrutura é, em grande medida, uma cobrança de pedágio aos terminais de uso privativo, de modo a financiar os déficits dos portos públicos.

## 5 - O TRANSPORTE AÉREO DE PASSAGEIROS

A regulamentação dessa atividade se deu **pari passu** com a expansão do setor, que chegou a contar com até 22 companhias aéreas, em 1955. Mas, já em 1973, o Decreto 72.898 consolida um oligopólio de quatro companhias de atuação nacional. No âmbito regional, foi criado, em 1976, o Sistema Integrado de Transporte Aéreo Regional (Sitar), que dividiu o país em cinco regiões, atribuídas, em regime de monopólio, a cinco companhias privadas. O decreto de 1973 consolidou, também, a estrutura básica regulatória do subsetor, a qual estabelece controles rígidos, sendo explicitamente contra qualquer tipo de competição. Os controles do Departamento de Aeronáutica Civil (DAC), subordinado ao Ministério da Aeronáutica (este militar), se estendem a tarifas, rotas, horários, tipo de aeronave e operações em geral e até a publicidade e ao financiamento da compra de passagens. A infra-estrutura aeroportuária também é controlada rigidamente, sobretudo após a criação da Infraero, no final de 1972.

O primeiro movimento para a modernização da regulamentação do setor ocorre com a promulgação, pelo Congresso, do Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), em 1986.<sup>27</sup> Esse código conflitava com o restritivo decreto de 1973, tendo essa lei ficado sem regulamentação até meados de 1990.<sup>28</sup> Pelo novo CBA fica delegado ao ministro da Aeronáutica a responsabilidade de expedir instruções para a exploração de serviços aéreos regulares e para a constituição de novas empresas a eles dedicadas. Reza que as concessões ou autorizações serão regulamentadas pelo Poder Executivo, instituindo ainda a doutrina da competição controlada, nos termos: "Os serviços aéreos de transporte regular ficarão sujeitos às normas que o governo estabelecer para impedir a competição ruínosa e assegurar o seu melhor rendimento econômico, podendo, para esse fim, a autoridade aeronáutica, a qualquer tempo, modificar frequências, rotas, horários e tarifas de serviços e quaisquer outras condições da concessão ou autorização."

---

<sup>27</sup>Lei 7.565 de 1986.

<sup>28</sup>O Decreto 99.677, de 8/11/90, regulamenta a Lei 7.565 e revoga o decreto de 1973.

Durante o ano de 1990, o Ministério da Aeronáutica inicia a implementação das recomendações da Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados, editadas em novembro de 1989. Por conta destas vão ser introduzidas várias inovações:

a) a Transbrasil e a Vasp recebem permissão para operar vôos internacionais, quebrando o monopólio da Varig nesse mercado;

b) o sistema Vôos Diretos ao Centro (VDC) é estendido ao trecho Rio-São Paulo (Santos Dumont-Congonhas) que passa a ser servido também pela Rio-Sul, TAM e BR-Central com aviões turboélices, mas com a mesma tarifa que a ponte aérea;

c) é dada permissão às companhias de criar novas modalidades de tarifas, com confirmação caso a caso pelo DAC, de modo a permitir a ampliação do uso do transporte aéreo: tarifas para idosos, jovens, estudantes em viagens de pesquisa, **stand-by** etc.

Em aplicação à nova regulamentação, o Ministério da Aeronáutica define as condições a serem observadas no processamento de pedidos de autorização para funcionamento de sociedades que se proponham a explorar os serviços de transporte aéreo regular.<sup>29</sup> Essa regulamentação, no entanto, especifica o regime de "autorização", que constitui um elemento de delegação a título precário elevando os riscos dos investimentos privados, para o transporte aéreo regular. Alternativamente essa exploração poderia depender de "concessão", que constitui um contrato bilateral no qual ambas as partes assumem deveres e obrigações mútuos em condições preestabelecidas. Essa portaria, na realidade, bloqueou novamente o mecanismo de entrada no mercado de novas companhias, que o Decreto 99.677/90 desbloqueava através da regulamentação do assunto via portarias ministeriais. A figura da "autorização", embora mais coerente com o espírito da desregulamentação, não deixa de tornar essa regulamentação inconsistente com o espírito do CBA.

#### A Flexibilização Tarifária

Em maio de 1991, o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, que centralizava o controle de preços da economia, dá o primeiro passo no sentido da flexibilização tarifária.<sup>30</sup> Em junho de 1991, o MEFP devolve ao DAC o poder de reajustar as tarifas aéreas. Este aperfeiçoa as regras

---

<sup>29</sup>Portaria 789/GM5, de 20/11/90.

<sup>30</sup>Portaria 307, de 6/5/91.

anteriores, instituindo fatores de ponderação, que vão definir uma escala de variação em torno de uma tarifa básica (esta com peso igual a 1).<sup>31</sup>

Em setembro de 1991, o Departamento de Aeronáutica Civil consolida o princípio da faixa tarifária, dentro da qual as companhias podem livremente diferenciar os seus preços de passagens. Estabelece um limite superior em +0,32 e inferior em -0,50 em relação à tarifa básica nacional igual a 1 e à básica regional igual a 1,3, e que as empresas deverão propor, individualmente, o emprego de qualquer tarifa dentro da faixa determinada, especificando os trechos em que será utilizada e as condições de aplicação a ela associadas.<sup>32</sup> Em fevereiro de 1992, finalmente, é instituída a liberdade monitorada das tarifas aéreas domésticas, ficando para o DAC estabelecer as regras de funcionamento do regime tarifário, proceder ao monitoramento das tarifas praticadas pelas empresas e intervir sempre que estivessem ultrapassados os limites estabelecidos.<sup>33</sup>

As estimativas existentes mostram que a tarifa inteira brasileira corre de 2% abaixo até 19% acima da tarifa inteira americana correspondente de 1983, dependendo da distância do voo (as tarifas americanas caíram significativamente ao longo da década de 80). Tendo em vista essas comparações de médias, poder-se-ia argumentar que os reguladores brasileiros seriam capazes de estabelecer níveis de tarifas adequados sem o inconveniente da competição. Deve-se considerar, no entanto, que: **a)** os custos brasileiros, especialmente salários, taxas de pouso e decolagem, uso de pátio e de navegação, são menores do que em países desenvolvidos (a parte de salários no total dos custos ultrapassa os 40%); e **b)** uma tarifa média apropriada não garante que um segmento específico do mercado tenha uma tarifa adequada. A esse respeito, é provável que passageiros de rotas de alta densidade e/ou longa distância estejam subsidiando aqueles das rotas de baixa densidade e/ou curta distância. Mais ainda, a prática de descontos e promoções no mercado americano (usado na comparação) é, certamente, mais intensa do que no Brasil, fazendo com que a tarifa média efetivamente cobrada seja inferior.

#### A Prática da Doutrina de Competição Controlada

Em setembro de 1992, além de ratificar o sistema de flexibilização tarifária instaurado em 1991, o Ministério da Aeronáutica reviu a estrutura regulatória do subsetor. Dessa feita, permite que realmente novas empresas se candidatem para explorar serviços de transporte aéreo

<sup>31</sup> Portaria 196/DGAC, de 27/6/91. Posteriormente, a Portaria 247/SPL, de 7/8/1991, virá especificar que esse novo sistema não se aplica à ponte aérea Rio-São Paulo.

<sup>32</sup> Portaria 322/SPL.

<sup>33</sup> Portaria 75/GM5, de 6/2/1992.

público, regular, de âmbito nacional ou regional, e não-regular.<sup>34</sup> Ademais, reestrutura o Sistema de Transporte Aéreo Regular, dando definição às linhas aéreas regulares e fixando as condições ao seu acesso, e cancelamento do mesmo, pelas companhias aéreas nacionais ou regionais. Assim, toda companhia de aviação regular deverá ter um "plano básico de linhas", que será aprovado pelo DAC, inclusive cada alteração posterior, levando em conta cinco aspectos econômicos e técnicos. Também o aumento de oferta numa linha aérea regular deverá ser autorizado a partir da análise de quatro requisitos de tráfego. Para operacionalizar todo esse processo, o DAC disporá de um órgão colegiado: a Comissão de Linhas Aéreas (CLA), de caráter consultivo, integrado por membros do próprio DAC, representantes de todas as companhias de transporte aéreo regular, da Infraero e da Diretoria de Eletrônica e Proteção ao Voo.<sup>35</sup>

A nova regulamentação fixa, também, em no máximo 50% a participação de uma empresa ou associação de empresas na oferta autorizada do segmento de transporte que explora (nacional ou regionalmente).<sup>36</sup> E, por fim, revoga a proibição feita às companhias de âmbito nacional de controlar mais de 1/3 do capital votante das companhias regionais (caso Varig-Rio Sul).<sup>37</sup>

Estabeleceu-se, nessa ocasião, o conceito de "linhas aéreas especiais", que "ligam, sem escalas, dois aeroportos centrais ou um aeroporto central com a Capital Federal, a fim de atender, essencialmente, ao transporte executivo", sendo aeroportos centrais: Santos Dumont (SBRJ), Congonhas (SBSP), Pampulha (SBBH). Essas linhas poderão ser exploradas pelas companhias regulares, com prioridade para as de âmbito regional, à exceção da linha Santos Dumont-Congonhas-Santos Dumont, que será explorada, prioritariamente, pelas companhias de âmbito nacional. Mas, para ter acesso a essas linhas, as companhias

---

<sup>34</sup>A Portaria 686/GM5/92 vem oportunamente substituir a inconsistente Portaria 789/GM5/90, dessa vez respeitando os termos do CBA.

<sup>35</sup>Portaria 687/GM5/92.

<sup>36</sup>A Lei 8.158, de 8/1/1991, institui normas e cria mecanismos para a defesa da livre concorrência e a liberdade da iniciativa privada dentro de uma economia de mercado. Assim, define como delito qualquer prática econômica assimilável a **dumping**, cartel e açambarcamento, estabelecimento de situações de oligopólio ou monopólio e modifica o artigo 74 da Lei 4.137/62 relativa a práticas de abuso do poder econômico. Institui, em particular, a obrigação de submeter à aprovação da Secretaria Nacional de Direito Econômico (SNDE), do Ministério da Justiça, "qualquer forma de concentração econômica (...) cuja consequência implique a participação da empresa ou grupo de empresas resultante em 20% de um mercado relevante de bens ou serviços" (na nova redação do artigo 74, Lei 4.137/62). A partir dessa lei o transporte aéreo deverá encontrar o caminho certo entre a "competição ruínosa" e a livre concorrência.

<sup>37</sup>Revoga a Portaria 022/GM5/76 que regulamentava o Decreto 76.590/75 de criação do Sitar.

regionais deverão ter uma participação mínima na oferta global de transporte aéreo regional (linhas especiais excluídas) igual a 15%. O equipamento aéreo para operar essas linhas deverá ser adequado à infra-estrutura dos aeroportos centrais (desaparece aqui a obrigação de uso de aviões turbohélices de menor capacidade, conforto e velocidade).<sup>38</sup>

Os serviços regulares das linhas aéreas especiais poderão, eventualmente, ser executados através do sistema de **pool** entre empresas credenciadas, dependendo de autorização do DAC, que determinará também se este pode ou não oferecer mais de 50% dos assentos-quilômetro. Caso não haja **pool**, o DAC fixará a participação de cada empresa na oferta total de assentos-quilômetro. Os horários para operar as linhas especiais deverão ser requeridos ao DAC via CLA. Enfim, a linha especial é de operação exclusiva, não podendo fazer conexão com vôos nacionais mas apenas regionais.

A linha Santos Dumont-Congonhas, a chamada ponte aérea Rio-São Paulo, teve regulamentação específica. A Portaria 689/GM5/92 dispõe sobre a ponte aérea Rio-São Paulo e institucionaliza, mais uma vez, o **pool** formado entre as três companhias nacionais, deixando a estas a iniciativa de abri-lo a outras ou não, por voto de unanimidade. Quando a demanda indicar a necessidade de aumento de oferta, esse será feito prioritariamente pelo **pool**. Porém, o DAC poderá autorizar outras empresas a operar a ligação, quando esse serviço vier a contribuir para a melhoria do atendimento aos usuários.

Foi ainda fixado o coeficiente do adicional tarifário, destinado à suplementação tarifária de linhas aéreas regionais, e disciplinados a cobrança, o recolhimento e a aplicação do produto de sua arrecadação. Esse adicional, criado pelo Decreto 76.590/75 que institui o Sitar, continua em 3% sobre a tarifa de todos os bilhetes de passagem das linhas aéreas nacionais e especiais, cabendo ao DAC a fiscalização e o controle do seu recolhimento e da aplicação do seu produto. As novas regras de aplicação da arrecadação do adicional limitam esta a linhas aéreas regionais, operadas por aeronaves cuja configuração básica não exceda a 30 assentos, e que sejam linhas aéreas pioneiras (não operadas por companhia regular há pelo menos três anos) ou linhas aéreas essenciais (ligação entre duas localidades, que não seja executada por qualquer outra companhia regular, com pelo menos uma freqüência diária, e/ou que não se caracterize como preponderantemente turística).<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup>Portaria 688/GM5/92.

<sup>39</sup>Portaria 690/GM5/92.

Esta regulamentação foi acompanhada de dispositivos renovando as concessões das companhias aéreas de âmbito regional, criadas na ocasião da implantação do Sitar. As novas concessões estendem-se a todo o território nacional, desaparecendo a noção de regiões de operação.

### O Impacto das Reformas

A estrutura regulatória atual gerou uma situação ambígua para as empresas. De um lado, dispõem de relativa flexibilidade tarifária, de outro, permanecem engessadas em um rígido esquema de concessão, que limita e inibe fortemente adequações na capacidade ofertada, em qualquer uma de suas dimensões. A pesada regulamentação de atribuição e de eliminação de linhas leva as companhias a serem extremamente cautelosas em propor qualquer mudança, especialmente em termos de cancelamento de linhas, pois cada mudança pode se tornar permanente. Essa rigidez afeta também a capacidade das companhias de oferecer combinações preço-quantidade que sejam mais adequadas às condições do mercado e aos parâmetros tecnológicos. Isso se aplica tanto às rotas de alta densidade quanto às de baixa densidade.

Em particular, contribuem para tanto as portarias divulgadas em setembro de 1992 que:

- a) ratificam a existência oficial de conselho consultivo como é o caso da CLA, no qual se encontram as companhias para opinar sobre pedidos de modificação de linhas ou horários, apresentados por uma ou várias delas;
- b) consolidam, em nome da tradição, o regime de **pool** na ligação Rio-São Paulo (Santos Dumont-Congonhas), limitando a oferta de serviços ao binômio: 1) avião — preço ida/volta=US\$ 210, tempo de viagem entre pontos de 40 minutos; 2) ônibus — preço ida/volta=US\$ 20, tempo de viagem entre pontos de seis horas;
- c) restringem a oferta das linhas especiais que apresentam razoável densidade de tráfego potencial e deveriam, em princípio, oferecer as condições para um regime de maior concorrência.

O Ministério da Aeronáutica fez acompanhar a publicação das suas portarias, de setembro de 1992, de um documento intitulado "Política para os Serviços de Transporte Aéreo Comercial" que previa a "livre competição, com a retirada gradual e progressiva da extensa e ampla regulamentação que limita sua exploração".<sup>40</sup> A distância, se não a contradição, entre o enunciado e a realidade regulamentar vem indicar a pouca atração e intimidade com regimes de maior concorrência por parte do órgão regulamentador.

---

<sup>40</sup> **Gazeta Mercantil**, 23/9/92.

Um dos principais resultados é que a estrutura de linhas permanece relativamente inalterada há décadas, não obstante a radical mudança de tecnologia do setor (isto é, de aviões de pequena capacidade para os **wide-bodies**). Uma flexibilidade maior da oferta iria, provavelmente, tomar a forma de uma ampliação das combinações preços/qualidade de serviço. Embora não seja possível obter uma queda consistente das tarifas em todos os segmentos do mercado, a desregulamentação da oferta deve trazer uma redução nas tarifas das rotas de longa distância e/ou alta densidade e um aumento nas de curta distância e/ou baixa densidade de tráfego. Alguns sistemas tipo **hub and spokes** devem começar a aparecer nas conexões inter-regionais, beneficiando em particular as rotas para e das regiões Sul e Sudeste, e para e das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.<sup>41</sup> Como resultado, alguns Boeing 737, menores, e os obsoletos Boeing 727, que voam nessas rotas, poderiam ser substituídos. Essa combinação de aviões maiores em vôos de longa distância, com liberdade de estabelecer níveis de tarifas e de serviços, pode beneficiar os passageiros que preferem qualidade de serviço e tarifas menores. Muitos desses passageiros potenciais estão estrangulados entre o barato, mas extremamente cansativo e custoso em tempo, ônibus interestadual e o dispendioso avião a jato.

Há indicações seguras de que o número de transportadoras deve crescer, pelo menos inicialmente, em várias rotas. O aumento dos serviços fornecidos pelas companhias regionais nas maiores rotas desde 1989 é uma comprovação dessa previsão. Da mesma maneira, as maiores empresas poderão concentrar seus vôos entre um menor número de cidades. Em consequência, novos mercados estão se abrindo para as transportadoras regionais. Além disso, a demanda de serviços aeroportuários pode se modificar significativamente devido aos sistemas **hub and spokes**.

Em relação ao Mercosul, o grande destaque a discutir-se é a implantação da política de "céus abertos" proposta pela Argentina, dentro do espírito do Tratado de Assunção. Nesse sentido, a posição do Ministério da Aeronáutica é de que parece ser prematura a inclusão dos serviços de transporte aéreo no Mercosul.<sup>42</sup>

Nesse sentido, observa-se que a política brasileira de relacionamento aeronáutico bilateral pode de fato ser considerada um sucesso, no que concerne à estabilidade da oferta de capacidade. Não obstante, não se

---

<sup>41</sup>Vale notar que a distribuição geográfica das origens e destinos no Brasil não parece ser a mais adequada à implantação desse tipo de sistema, pelo menos quando comparada àquela dos Estados Unidos, por exemplo.

<sup>42</sup>Cf. Exposição de Motivos MAer 002, de 13/01/92, principalmente nos itens 4 (letras a até l), 7 e 9.

pode assegurar que essa oferta seja adequada; ou que os custos operacionais das empresas nacionais não estejam inchados; e que, conseqüentemente, as tarifas estejam acima do nível que prevaleceria num regime alternativo de maior flexibilidade. As evidências existentes, antes pelo contrário, apontam numa oferta pouco sensível às flutuações mesmo previsíveis da demanda, resultando em baixa qualidade de serviço, em períodos de pico, e custos extras para as empresas aéreas em épocas de demanda reduzida. No que tange às tarifas, estas são estabelecidas de forma a recuperar os custos elevados de operação das empresas nacionais, onerando o usuário com os custos da dita política aeronáutica brasileira. Para as empresas estrangeiras, as linhas para o Brasil (ou América Latina, em geral) passam então a se constituir em rico filão de mercado (no caso da extinta PAN-AM, estas foram as únicas linhas que sempre contribuíram para o lucro, mesmo nos últimos anos da empresa).

A indústria do transporte aéreo internacional brasileiro parece conseguir um desempenho notável, quando medido por sua participação relativa nas principais rotas, sempre próximo a 50%. Esse fato, no entanto, não é necessariamente decorrência da competitividade dessa indústria, mais sim da rígida distribuição de freqüências entre as empresas, nos tratados bilaterais. Ademais, esse tipo de organização não é necessariamente o melhor arranjo de rotas e de divisão de tráfego. Esquemas tão rígidos normalmente conduzem à elevação nos custos, à redução do nível de serviço, ou a ambos. Algum esquema mais flexível, semelhante ao que se propõe para a navegação marítima internacional (e.g., a regra 40-40-20), poderia ser negociado, ampliando as possibilidades das empresas brasileiras e estrangeiras, em benefício do usuário.

O mercado brasileiro é, sem dúvida, o maior e as empresas latino-americanas estatais, em sua grande maioria, não têm maiores perspectivas de crescimento. Esses dois fatos só favorecem a posição das empresas brasileiras, no caso de uma eventual abertura. Por ser o maior mercado e nossas empresas já o dominarem, estas poderão expandir suas linhas para os novos mercados tirando partido das economias dos sistemas de rotas tipo **hub and spokes** que revolucionaram a aviação comercial no primeiro mundo, nas últimas décadas, com brutal redução de custos. Ao contrário do que parece sugerir o argumento, são as empresas menores dos outros países é que deveriam temer a concorrência das empresas brasileiras; ainda mais sendo estatais, com pouca inclinação comercial e/ou capacidade de alavancar recursos financeiros para expansão de rotas.

Por outro lado, a entrada de empresas aéreas extracontinente, com maior capacidade comercial e financeira, pode modificar o panorama descrito no item anterior. Entretanto, essas modificações serão lentas pois essas empresas européias são também estatais, em sua maioria, e vêm sofrendo prejuízos nos últimos anos pelo acirramento da competição em

seus principais mercados (ressalte-se que as maiores empresas americanas obtiveram finalmente lucros, em 1995). Além disso, a inexorável tendência de abertura do mercado europeu fragilizará ainda mais a situação dessas empresas em mercados marginais como o latino-americano. É também possível estabelecer salvaguardas para impedir que os **megacarriers** engulam as empresas menores, reduzindo a competição nesses mercados.

Há ainda que se considerar que a política de "céus abertos" não resultaria necessariamente em excesso de oferta crônico, embora isso ocorra em períodos específicos de competição tarifária. Tampouco é verdadeiro que transportadores pequenos com equipamentos obsoletos possam manter por muito tempo uma guerra de preços: não só têm capacidade financeira menor, como operam com custos mais altos (haja vista seus equipamentos). Finalmente, a questão de concorrência predatória pode e deve ser resolvida através da fiscalização e controle das agências governamentais. O problema maior se situa no fato de que essas agências latino-americanas, sem exceção, não estão aparelhadas tecnicamente para exercer essas funções regulatórias em mercados funcionando em regime de maior competição. As principais vantagens de maior abertura de mercado seriam em termos de aumento de competição, especialização e diversificação de serviços oferecidos, aumento da eficiência e redução de custos, através de rearranjos nas rotas e melhor adequação dos equipamentos, e não em termos de crescimento puro e simples do tráfego das empresas nacionais.

Note-se que a questão do equilíbrio balanceado de oportunidades econômicas no âmbito do Mercosul deve ser encarada de uma forma global, não cabendo o raciocínio parcial de perda ou ganho em mercados específicos. Além do mais, quem corre maior risco de perder são as demais empresas latino-americanas, pelas razões já expostas. Quanto à política de flexibilização adotada pelo Ministério da Aeronáutica, ela ainda é capenga, pois flexibiliza apenas a tarifa e não a oferta que continua sendo estritamente controlada. O resultado é que após a dita flexibilização, apenas algumas promoções marginais foram feitas; a estrutura de rotas e a alocação do equipamento continuam a mesma do tempo do turbohélice. Some-se a isso a arcaica separação de mercados "nacional" e "regional" que emperra a reestruturação e a expansão de ambos os grupos de empresas.

A política de "céus abertos" ainda não é praticada nos países do primeiro mundo; mas as discussões na CEE são para valer e a questão em pauta concerne apenas à velocidade que essa integração deverá ocorrer. Nos Estados Unidos, por outro lado, as restrições à participação do capital estrangeiro nas empresas aéreas também já estão sendo fortemente questionadas. Ademais, os Estados Unidos, sendo o maior exportador de aviões do mundo, principalmente para o mercado europeu, tendem a ter

uma política global balanceada, uma vez que já gozam de privilégios de transporte de passageiros entre países europeus.

## **6 - O TRANSPORTE FERROVIÁRIO**

Quando a RFFSA foi criada em 1957, 18 das 22 ferrovias que estavam sob controle do governo federal foram imediatamente incorporadas ao patrimônio da RFFSA. Doze destas eram diretamente subordinadas ao Departamento Nacional das Estradas de Ferro (DNEF); quatro eram autarquias; e duas estavam sob regime de administração especial. Ao DNEF foi atribuído o papel de supervisão, planejamento e controle do sistema ferroviário, que passou a ser feito de maneira mais independente, uma vez que o DNEF se viu aliviado do ônus de ser regulamentador e operador.

Cinco anos depois, em 1962, o papel institucional do DNEF foi fortalecido pela Lei 4.102/62, que o transformou em autarquia e criou também o Fundo Nacional de Investimento Ferroviário. Este era alimentado com 3% da renda fiscal federal e uma sobretaxa de 10% sobre as tarifas ferroviárias. Esse fundo era administrado pelo DNEF, mas o esforço fiscal dos anos 60 teve vida curta e a prioridade explícita foi dada ao setor rodoviário.

O destino do DNEF foi selado pela falta tanto de vontade política quanto de controle dos recursos para investimentos: em 1974 a autarquia era declarada extinta pela Lei 6.171/74. Essa lei também repassou para a RFFSA várias das responsabilidades do DNEF; nomeadamente, fiscalizar os serviços ferroviários, promover a coordenação dos estudos sobre tarifas e custos, planejar a standardização do sistema ferroviário; assistir qualitativa e quantitativamente o subsetor; e executar a componente ferroviária do Plano Nacional de Transporte. Mais tarde, em 1975, a Contadoria Geral de Transporte e o conselho de Transportes e Tarifas foram também extintos e as suas tarefas relacionadas ao controle e coordenação do tráfego mútuo e ao rateio entre as ferrovias da receita gerada, estas atribuídas à RFFSA.

Com essas opções institucionais, o sistema ferroviário foi deixado sem força efetiva de regulamentação e de coordenação. Não é surpreendente que até hoje o tráfego mútuo entre empresas do sistema ferroviário esteja na sua infância, mesmo entre as superintendências da RFFSA. Hoje, o Ministério dos Transportes tem um departamento encarregado do controle e da coordenação dos transportes terrestres, mas sua influência sobre o subsetor ferroviário é pequena. De forma diferente de outras autarquias como o DNER (para as rodovias e transporte rodoviário) ou o DAC (aeroportos e transporte aéreo), esse departamento nunca teve tradição em definir e fiscalizar qualquer obrigação regulamentar para o

subsetor. Muito pelo contrário, parte dessas obrigações foi delegada diretamente à própria RFFSA.

Pode-se afirmar que, diferentemente de outros subsectores — tais como o portuário ou o de transporte aéreo —, o texto de regulamentação ferroviária no Brasil não é limitativo. Antes pelo contrário, pode-se dizer que o subsetor carece de uma regulamentação apropriada e, mais importante, de compromisso com sua implementação. Note-se que a regulamentação ferroviária foi aprovada pelo Decreto 51.813/63 — Regulamento Geral de Transportes (GGT) —, tendo sido concebida para as especificidades de um serviço do tipo público. Isto quer dizer que o RGT é uma peça de legislação inspirada nos caminhos de ferro do começo do século, que carregavam cargas avulsas de vários transportadores e também passageiros, cobravam tarifas publicadas e os seus trens tinham horários predeterminados, parando em cada estação. Dezenas de artigos dizem respeito basicamente a aspectos menores das obrigações das estradas de ferro, tipologias, procedimentos próprios e nomenclaturas. Muito pouco é dito a respeito de política comercial, concorrência de mercado e obrigação de acordos de tráfego mútuo.<sup>43</sup> Atualmente, o sistema ferroviário é quase tão fragmentado como o da época da criação da RFFSA, isto a despeito do intenso fluxo de carga, principalmente no eixo Norte-Sul do país.

Deve-se mencionar que, apesar da ausência de regulamentação ferroviária específica efetiva, a interferência geral do governo na economia teve grandes impactos sobre a RFFSA e, em menor extensão, sobre as Ferrovias Paulistas S.A. (Fepasa). Congelamentos e controles de preços públicos, instaurados durante os anos 80 e 90, perturbaram a saúde financeira dessas companhias. Além disso, a RFFSA foi submetida a todo tipo de interferências políticas, especialmente durante os anos 80, que quebraram a continuidade necessária à implementação de planos consistentes e levaram a RFFSA a despendar preciosos recursos a serviço de interesses menores.

Mais ainda, o impacto da intervenção governamental em outros setores da economia que demandam transporte foi determinante sobre o comportamento da ferrovia. A presença do Estado em dois setores básicos da economia (aço e petróleo) e na comercialização de grãos (trigo, carvão e álcool carburante) deu à RFFSA e à Fepasa um confortável nicho para explorar, garantindo suas sobrevivências. Contudo, a onda de desregulamentação e de privatização, avançando a partir de 1990, sacudiu essas posições comerciais passivas das ferrovias. O governo federal livrou-se da comercialização do trigo e do carvão, revogou a legislação que igualava geograficamente os preços do aço —

---

<sup>43</sup>Nos Estados Unidos, por exemplo, a legislação federal define como crime qualquer ação que impeça ou dificulte o comércio interestadual. Assim, uma composição ferroviária de uma empresa pode exigir licença para trafegar pelas linhas de outras empresas, desde que haja capacidade nas respectivas linhas.

privatizou as plantas de aço — e começou a desregulamentação da comercialização e dos preços dos combustíveis automotivos a partir das bases secundárias. Ademais, as ferrovias estão em perigo de perder o seu melhor cliente — a Petrobrás —, em algumas linhas troncais, em virtude da construção de oleodutos.

A inclusão da RFFSA no Programa Federal de Desestatização abriu a oportunidade de rever o funcionamento do sistema ferroviário brasileiro, em particular sua regulamentação. Na desestatização programada, a iniciativa privada está sendo chamada a participar de concorrências para adquirir a concessão dos serviços em seis malhas ferroviárias, atualmente administradas pela RFFSA. Nesse contexto, a nova regulamentação econômica dos serviços de transporte ferroviário deve redefinir os papéis que devem ser desempenhados pelos provedores privados de serviços, pelos usuários e o poder concedente. É fundamental que essa estrutura regulatória venha a fomentar a eficiência, a equidade e a transparência na provisão desses serviços.

Inicialmente, nota-se que há um consenso geral de que o regime de concorrência entre diferentes empresas é o melhor mecanismo de regulação dos mercados. Onde há competição entre iguais, por exemplo, a regulamentação econômica de preços ou tarifas torna-se normalmente desnecessária. Nesse caso, que é o mais freqüente no mercado de transporte de atuação das ferrovias brasileiras, inclusive no caso do Mercosul, a livre negociação de contratos de transporte deve prevalecer, sem a interferência do poder concedente. Note-se que mesmo uma tarifa de referência supostamente alta pode prejudicar a definição dos serviços, visto que pode ser do interesse do usuário um padrão de qualidade que só se viabiliza comercialmente com uma tarifação superior à de referência. Outrossim, há sempre o risco do uso de critérios idiossincráticos quando de eventuais reajustes tarifários motivados pela inflação de preços. Conseqüentemente, nem mesmo uma tarifa de referência inicialmente alta garantiria uma permanente liberdade de negociação tarifária entre usuários e concessionários.

No limite inferior das tarifas, há situações em que o poder concedente deverá intervir contra a prática de tarifas predatórias, ou seja, abaixo do custo incremental de cada serviço. Esses custos, no entanto, variam muito conforme as condições específicas de cada fluxo de carga, podendo ser extremamente reduzidos (**e.g.**, cargas de retorno). Outrossim, a grande mobilidade dos fatores de produção dos concorrentes da ferrovia torna quase inócua a prática de preços predatórios, a médio prazo, para uma eventual conquista e usufruição de poder de mercado. Não obstante, pode haver uns poucos casos em que essa prática tenha possibilidade de êxito, dando origem então ao segundo princípio que proíbe a prática de preços abaixo do custo incremental de cada serviço.

A existência de uma parcela significativa de custos comuns, em ferrovias, tem como consequência prática a impossibilidade de se tarifar baseado em custos, tão-somente, e garantir simultaneamente o equilíbrio financeiro da concessão. Isso porque esses custos não são atribuíveis inequivocamente a serviços específicos, tornando-se arbitrária qualquer tentativa de cobri-los. A necessidade de equilibrar financeiramente o negócio ferroviário, no entanto, fez com que se consagrasse uma metodologia alternativa de diferenciação de preços de acordo com a demanda, ou seja, pelo valor implícito dos serviços para o usuário.

Há limites, no entanto, para a liberdade tarifária preconizada anteriormente. No caso brasileiro, em particular, a paucidade das tarifas tem sido garantida pelo próprio controle público das empresas ferroviárias. Há, contudo, usuários que, no passado, tomaram decisões de investimento e de localização e se encontram atualmente, em grande medida, cativos do transporte ferroviário. A pretendida mudança do controle das concessões para o setor privado pode ensejar uma reestruturação oportunística das tarifas cobradas pelos serviços, no sentido de se cobrar acima daquilo que seria negociado entre os usuários e os concessionários privados, caso esses usuários ainda não tivessem tomado suas decisões locacionais e de investimento. Nesses casos de usuários cativos, colocam-se habitualmente três restrições ou testes à prática de preços diferenciados pela demanda, ou preços de Ramsey, qual sejam, o teste do Custo Individualizado, o teste da eficiência produtiva e a restrição de receita global adequada.

O primeiro teste garante que o usuário cativo não seja cobrado pelo serviço mais do que o custo incorrido por um fornecedor alternativo especializado naquele serviço. Cabe ressaltar que este é um teste teórico e altamente específico. Isto quer dizer que ele varia significativamente em função do caso considerado. Não obstante, a idéia de se desenvolver o cálculo do menor custo teórico de se prestar um serviço alternativo a um usuário (ou grupo de usuários cativos) é atraente, pois possibilita estabelecer um teto inequívoco para o preço dos serviços. No caso brasileiro, há algumas complexidades adicionais. Inicialmente, os futuros concessionários irão arrendar ativos operacionais e não construir, do zero, as ferrovias. O valor do arrendamento está ligado ao valor dos ativos operacionais e não apresenta maiores complicações. O valor da concessão, no entanto, é determinado exatamente pelo que se pode cobrar do usuários atuais e potenciais. Dessa maneira, o componente de custo afundado (**sunk**), que é o valor pago pela concessão, depende da estrutura regulatória e de sua implementação, sobre as quais ainda pouco se sabe. Esse problema pode ser contornado, caso se admita que as barreiras à entrada e à saída de novos fornecedores de serviços sejam eliminadas na análise do custo individualizado. Essa remoção de barreiras extingue qualquer vantagem desfrutada pela ferrovia existente; vantagem esta que lhe confere poder de monopólio. Pode-se, dessa maneira, estimar o custo individualizado através da simulação da

operação do transporte ferroviário pelo próprio usuário, nas linhas do concessionário, sendo que o usuário também pagaria uma tarifa pelo uso das linhas, ou **trakage rights**. Essa tarifa seria determinada pelo custo direto do desgaste da via, causado pelo tráfego do usuário.

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

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

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

Outro aspecto de fundamental importância concerne à possibilidade de eliminação de linhas antieconômicas. De fato, as linhas de baixa densidade constituem uma barreira considerável ao atingimento de padrões de eficiência na indústria ferroviária brasileira. Em princípio, não há por que manter serviços ferroviários antieconômicos. Obviamente, que a regulação desse processo irá afetar diretamente o valor das concessões e deve ser decidida anteriormente às licitações. Por outro lado, se reconhece que alguns serviços podem ser considerados relevantes, sob a ótica pública, e o poder concedente poderá optar por mantê-los em níveis mínimos. Esses casos (e as razões para mantê-los) devem ser claramente explicitados nos editais de licitação, inclusive com os níveis de serviço exigidos. Nos demais casos, o processo de erradicação de linhas e instalações antieconômicas deve ser plenamente apoiado e incentivado pelo poder concedente.

Cabe notar, entretanto, que se observa uma posição contrária à erradicação de linhas antieconômicas, tanto nos governos federal e estaduais como na opinião pública em geral. Tal posição decorre do fato de haver um certo encantamento e uma predisposição favorável a ferrovias (e desfavorável a rodovias), bem como do fato de o custo desses serviços não ser pago diretamente pelos que partilham dessa posição.

A maneira positiva de contornar essa posição seria através da associação da erradicação de linhas antieconômicas com projetos de expansão ferroviária, ligados ou não à concessão em questão. Assim, os eventuais benefícios auferidos pelo concessionário, através da erradicação, deveriam ser necessariamente investidos em novos projetos ferroviários, na sua ou em outras concessões, a seu exclusivo critério. De qualquer forma, jamais se deveria criar algo como um fundo de investimento ferroviário, a ser gerido pelo poder concedente: os novos investimentos devem ser deixados, em qualquer circunstância, a critério dos concessionários.

Destaca-se ainda, no bojo da questão regulatória, em particular no caso do Mercosul, o tema do acesso competitivo e da integração ferroviária. Em princípio, há duas motivações para que possa existir algum tipo de intercâmbio entre os subsistemas ferroviários. A primeira é possibilitar a competição entre as próprias empresas ferroviárias. Assim, essas empresas poderiam disputar clientes dentro e fora dos seus limites geográficos, caso tivessem algum controle das condições operacionais em que se daria a ultrapassagem do limite de suas linhas. A outra motivação é de promover os serviços ferroviários nos casos em que os pontos de origem e destino se situem dentro dos limites de mais de uma empresa. Há fortes indícios de que há um amplo mercado potencial para serviços de transporte ferroviário, no Brasil, nessas condições. O envolvimento de mais de uma empresa ferroviária para o desenvolvimento desses mercados é condição **sine qua non**. Nesse sentido, esse tema de acesso mútuo entre ferrovias, no Brasil, parece bem mais uma questão de remoção de barreiras institucionais à integração intramodal, do que de promoção da competição intramodal. Assim, cabe ao regulamento do transporte ferroviário não só obrigar os concessionários a praticar o tráfego mútuo, mas principalmente introduzir dispositivos visando encorajá-los a negociar acordos de interpenetração e de tráfego recíproco. Dessa forma, o poder concedente pode servir como uma instância de regulação pró-ativa desses acordos, sob certas condições mínimas. Uma delas é a condição de que as ferrovias poderiam cancelar tais acordos quando puderem demonstrar que estes são detrimenais aos seus respectivos desempenhos financeiros. De outro lado, um transportador ferroviário interessado no tráfego mútuo poderia requerer ao poder concedente que estabeleça níveis mínimos de serviço e máximos de tarifa (**trackage rights**), caso fracassem as

negociações privadas para o desenvolvimento de um mercado que requeira o envolvimento de mais de uma ferrovia.

O estágio mais avançado da integração intramodal é, sem dúvida, a fusão de concessionárias ferroviárias. Dois casos se destacam no cenário brasileiro. O primeiro seria de integração vertical entre ferrovias. Isto é, duas ferrovias que se complementam, através de tráfego mútuo, para servir mercados que ultrapassam suas malhas individuais, decidem aprofundar esses laços operacionais no sentido de uma integração também administrativa e societária. Nesse caso, dadas as circunstâncias do mercado potencial brasileiro de tráfego intramodal, essa integração seria benéfica, no que facilitaria a redução das impedências ao tráfego intramodal, bem como possibilitaria eventuais racionalizações de funções administrativas e operacionais.

Por outro lado, poderá haver circunstâncias em que as ferrovias guardem entre si uma relação predominantemente concorrencial. Por exemplo, as ferrovias (ou linhas) da Fepasa, SR5+SR10, SR3 e CVRD-EFVM, que através de arranjos alternativos podem servir as mesmas cargas (**e.g.**, grãos, fertilizantes ou minério de ferro), de/para mesmas origens, para/de portos distintos. Esses arranjos são claramente concorrentes e, como tal, deveriam ser preservados. Nesses casos, a integração entre concorrentes, ou horizontal, deveria ser inibida.

O mais provável é que os subsistemas ferroviários que irão emergir do processo de privatização guardarão entre si os dois tipos de relação: complementar e concorrencial. Caberá ao poder concedente estabelecer o grau existente e potencial de cada uma dessas relações, com vistas a determinar a desejabilidade de uma fusão de concessionárias.

## **7 - MERCADO CONCORRENCIAL DE TRANSPORTES DO MERCOSUL**

Apesar de as relações comerciais externas do Brasil ainda serem bastante reduzidas, em termos comparativos internacionais, em particular com os países da América Latina, o cenário dos anos 90 parece ser favorável ao êxito do Mercosul. O crescimento dos fluxos comerciais observados nos anos mais recentes confirmam essas expectativas.

O transporte rodoviário responde por uma parcela relativamente reduzida dos fluxos de carga entre o Brasil e os demais países do Mercosul, em face da elevada participação do transporte marítimo na movimentação de granéis. Não obstante, os fluxos rodoviários de exportação e importação vêm evoluindo significativamente, principalmente para atender à expansão do comércio de produtos manufaturados. Esse fato, além da especialização requerida para o transporte de alguns desses produtos, remete à investigação do mercado potencial de fluxos para a ferrovia como alternativa aos transportes marítimo e rodoviário. As Tabelas 10 a

13 apresentam os principais produtos comercializados com a Argentina e o Uruguai, assim como os portos brasileiros de origem ou destino e os respectivos fretes marítimos. Notam-se, inicialmente, volumes reduzidos, excetuando-se o minério de ferro e o trigo. Apenas a exportação de produtos siderúrgicos e de produtos químicos sobressai-se com vistas ao transporte ferroviário, nas atuais circunstâncias.

Estudos realizados, no âmbito da Aladi, com o objetivo de identificar as possibilidades de intercâmbio comercial entre os países membros apontam no sentido de um potencial de incremento substancial no comércio latino-americano. Considerando os produtos que poderiam ser fornecidos pelos parceiros regionais e que atualmente são adquiridos de outros países, o intercâmbio comercial global poderia ser aumentado em até 600%. Restringindo a análise aos produtos que já são hoje comercializados entre esses países, o aumento poderia ser de 100 a 200%. No caso do Brasil e da Argentina, por exemplo, as importações adicionais se concentrariam no complexo trigo e, em menor grau, no setor metal-mecânico; e as exportações brasileiras também aumentariam neste último setor. Na pauta de produtos com potencial de crescimento a médio prazo, destacam-se ainda as exportações de produtos siderúrgicos e químicos, o intercâmbio de partes, peças e veículos em ambos os sentidos, e a importação de arroz da Argentina e do Uruguai. Ressalte-se também que uma vasta gama de produtos poderia ser somada a essa pauta, caso a unitização, em particular a containerização, de cargas se encontrasse em estágio mais avançado nesses países.

Tabela 10  
Transporte Marítimo e Países do Mercosul

EXPORTAÇÃO				
	1987	1988		
País	Volume 1.000 t	Frete US\$ mil	Volume 1.000 t	Frete US\$ mil
<b>Argentina</b>	3.312	39.168	3.731	46.142
- minério de ferro	2.664	19.131	2.647	20.788
- ferro e aço	69	1.069	355	6.105
- prod. químicos	68	509	-	
- óleo combustível	68	4.086	144	2.962
- outras	444	14.373	585	16.287
<b>Uruguai</b>	61	796	228	2.365
- óleo combustível	39	285	154	1.482
- óleo diesel	11	87	65	606
- GLP	6	134	4	136
- álcool	3	71	-	
- outras	2	219	5	141
IMPORTAÇÃO				
	1977	1978		
País	Volume 1.000 t	Frete US\$ mil	Volume 1.000 t	Frete US\$ mil
<b>Argentina</b>	1.549	26.261	1.401	27.400
- trigo	1.044	13.531	922	13.511
- milho	135	2.118	70	1.128
- sal	125	2.068	-	
- carvão	60	1.243	63	1.603
- outras	185	7.301	346	11.158
<b>Uruguai</b>	36	500	30	779
- fertilizantes	29	296	13	123
- inseticidas	3	37	-	
- sebo	2	113	8	474
- superfosfato	1	6	-	
- outras	0	48	9	182

Tabela 11  
Transporte Marítimo, Países do Mercosul e Portos Nacionais

EXPORTAÇÃO				
País/Porto de Origem	1987	1988		
	Volume 1.000 t	Frete US\$ mil	Volume 1.000 t	Frete US\$ mil
Argentina				
- minério de ferro	2.646	18.999	940	6195
Tubarão	1150	7901		
MBR/Rio	699	5331		
Rio de Janeiro	261	2095	137	1310
Ponta do Ubu	322	2180	393	3126
Sepetiba	215	1492		
- ferro, aço, gusa	98	1.516		
Rio de Janeiro	24	419		
Rio de Janeiro	25	350		
Rio de Janeiro	15	215	28	519
Rio de Janeiro	10	146	13	304
Santos	24	386	39	823
Praia Mole			185	2988
Vitória			133	2.565
- derivados petr.	196	6711		
Rio de Janeiro	125	6329	86	3868
Santos	29	130	80	625
Paranaguá	42	252	38	723
<hr/>				
IMPORTAÇÃO				
País/Porto de Origem	1987	1988		
	Volume 1.000 t	Frete US\$ mil	Volume 1.000 t	Frete US\$ mil
Argentina	1670	21278		
- trigo	835	10639		
Santos	445	5231	55	601
Rio de Janeiro	263	3386	325	4.555
Vitória	90	1424		
Salvador	37	598		
- Sal	41	639		
Santos	37	571		
Rio de Janeiro	4	68	4	59
- Produtos químicos				
Santos	24	1395	59	

Assim, alguns grupos de produtos despontam com potencial para o desenvolvimento de serviço integrado de movimentação, envolvendo o modal ferroviário: o trigo; produtos siderúrgicos e químicos; e cargas containerizadas. Cada grupo, a seu modo, apresenta oportunidades e dificuldades específicas de atração para esse tipo de serviço. Nas tabelas abaixo, estimam-se, de forma preliminar, qual seria o frete máximo possível de ser cobrado pela ferrovia, de modo a empatar com o modal alternativo em termos de custo total de movimentação entre a Argentina e o Brasil (São Paulo).

Tomando inicialmente o caso do trigo, considera-se o modal marítimo como concorrente, uma vez que este atua praticamente absoluto nesse mercado. Um serviço integrado de transporte ferroviário de trigo argentino para São Paulo, envolveria uma ponta rodoviária até o terminal de embarque ferroviário (ainda na Argentina), provavelmente de menor extensão do que a necessária para atingir os portos da Bacia do Prata; um percurso ferroviário em território argentino, encontrando as linhas da RFFSA em Uruguaiana, onde se faz necessário transbordo ou troca de trunco, em face de diferença de bitola; já no Brasil, o transporte se dá através das linhas da SR6, SR5 e da Fepasa, atingindo São Paulo.

O custo total do transporte marítimo, incluindo as pernadas rodoviárias em ambos os pontos terminais, alcança US\$ 55 por tonelada. No esquema alternativo, subtraem-se desse valor os custos das pernadas rodoviárias, dos transbordos e do frete ferroviário argentino, obtendo-se um valor de frete ferroviário máximo de US\$ 30 por tonelada, ou US\$ 15/1.000 tku úteis. Caso o moinho de destino disponha de desvio ferroviário, dispensando a entrega rodoviária, esse valores atingem US\$ 35/t e US\$ 17/1.000tku, respectivamente.

Esses valores de máximo ferroviário para o trigo situam-se no limite inferior do admissível para os volumes e as condições operacionais vislumbradas para esse serviço e, mesmo assim, não devem oferecer suficiente cobertura dos custos de capital da ferrovia brasileira. Não obstante, melhorias operacionais que tragam aumentos de produtividade, conjugadas com esforços de angariar cargas de retorno, podem tornar esse mercado atrativo a médio prazo.

O caso do transporte de cargas containerizadas é tratado comparando-se as alternativas marítima e rodoviária com um serviço intermodal rodoferroviário São Paulo-Buenos Aires, onde o caminhão efetua o transporte no trecho Livramento (RS)-Buenos Aires ou vice-versa. Procura-se, assim, contornar o problema da diferença de bitola dos sistemas Argentino e Uruguai, estendendo a perna rodoviária até as linhas da RFFSA. Nesse caso, obtêm-se máximos ferroviários que variam de US\$ 43/1.000 tku, na comparação com a alternativa marítima, até US\$29/1.000 tku, na comparação com a rodoviária. Nota-se a maior competitividade do modo rodoviário, nesse tipo de transporte, em função

dos altos custos portuários envolvidos na opção marítima. Assim, o modal concorrente passa a ser o rodoviário, tornando o frete ferroviário mais atrativo. Observe-se que, no caso de cargas containerizadas, ampliam-se as possibilidades de fluxos de retorno, inclusive de cargas não containerizadas, tais como produtos siderúrgicos, automóveis etc., muito embora o mesmo deva ocorrer também para o modal concorrente.

Tabela 12  
Estimativa do Máximo Ferroviário para o Comércio com o Mercosul: Trigo

Itens	Transporte Marítimo	Itens	Transporte Ferroviário
1- Controle de qualidade/t	0,08	1- Controle de qualidade/t	0,08
Distância rodoviária porto (km)	400	Distância rodoviária até o ponto de transbordo (km)	100
Frete rodoviário unitário (US\$/tku)	0,04	Frete rodoviário unitário (US\$/tku)	0,05
2- Frete rodoviário porto origem/t	16	2- Frete rodoviário até ferr./t	5
3- Despesas portuárias origem/t	4	3- Despesas transbordo origem./t	1,5
4- Frete marítimo - Santos/t	13	Distância ferroviária até Uruguai (km)	500
5- Seguro marítimo/t	0,915	Frete ferroviário unitário (US\$/tku)	0,02
6- Adicional Frete Marítimo Mercado-ria./t	3,25	4- Frete ferroviário Argentino/t	10
7- Despesas portuárias Santos/t	10	Transbordo Uruguai (US\$/t)	1,5
8- Comissão afretamento/t	0,078	5- Seguro transporte ferroviário/t	1,665
Distância rodoviário até moinho (km)	150	6- Despesas transbordo des./t	1,5
Frete rodoviário unitário (US\$/tku)	0,05	7- Comissão agente/t	0,1
9- Frete rodoviário até moinho	7,5	Distância rodoviária até moinho (km)	70
		8- Frete rodoviário unitário (US\$/tku)	0,05
TOTAL	54,823	9- Frete rodoviário até moinho	3,5
		Total s/ frete ferroviário brasileiro	24,845
		Distância ferroviária Uruguai/SP (km)	2052
		Máximo Ferroviário (US\$/tku)	0,015
		Máximo Ferroviário (US\$/t)	30,0

Tabela 13  
Estimativa do Máximo Ferroviário para o Comércio com o Mercosul:  
Contêineres

Itens	Transporte Marítimo	Itens	Transporte Ferroviário	Rodoviário Direto
1-Tara do contêiner (t)	2,5	1- Tara do contêiner (t)	2,5	2,5
Carga média (t)	12,5	Carga média (t)	12,5	12,5
		Distância rodoviária SP-Livramento (km)		2182
		Frete rodoviário unitário (US\$/tku)		0,04
Distância rodoviária porto (km)	100	Distância rodoviário Livramento (km)	500	
Frete rodoviário unitário (US\$/tku)	0,06	Frete rodoviário unitário (US\$/tku)	0,045	
2- Frete rodoviário porto origem/t	6	Travessia do Prata	2	2
3- Despesas portuárias origem/t	20	2- Frete rodoviário até ferroviário/t	24,5	89,28
4- Frete marítimo-Santos/t	48	3- Despesas transbordo Livramento/t	2	0
5- Seguro marítimo/t	2,87	Distância ferroviária até Uruguaiana (km)	0	0
6- Adicional de Frete Marítimo Mercadoria/t	12	Frete ferroviário unitário (US\$/tku)	0	0
7- Despesas portuárias Santos/t	27	4- Frete ferroviário argentino/t	0	0
8- Comissão afretamento/t	0,288	5- Seguro transporte ferroviário/t	5,265	7,07136
Distância rodoviária entrega (km)	150	6- Despesas transbordo destino/t	2	0
Frete rodoviário unitário (US\$/tku)	0,05	7- Comissão agente/t	0	0
9- Frete rodoviário até moinho	7,5	Distância rodoviário entrega (km)	70	0
		Frete rodoviário unitário (US\$/tku)	0,07	0,07
Total	123,658	8- Frete rodoviário entrega	4,9	0
		Total s/ frete ferroviário brasileiro	38,665	96,35136
		Distância ferroviária Livramento/SP (km)	1961	1961
		Máximo Ferroviário (US\$/tkm)	0,043	0,029
		Máximo Ferroviário (US\$/t)	85,0	57,7

Como aspectos positivos para o transporte ferroviário, esse fluxos apresentam maior distância média, possibilidades de conjugação de cargas de retorno, inclusive com triangulações de origem/destino, e fretes atraentes. O principal aspecto negativo, em contrapartida, concerne à necessidade de conjugar mais de uma operadora ferroviária e, possivelmente, também uma operadora rodoviária. Esse fator, aliás, é apontado como o maior óbice ao desenvolvimento do transporte ferroviário inter-regional, mantendo-o em níveis inexpressivos ante o potencial de mercado.

As possibilidades de desenvolvimento de serviços de transporte ferroviário no âmbito do Mercosul dependem fortemente da capacidade de os operadores ferroviários funcionarem de forma integrada. Assim, aspectos mais técnicos, tais como distância de transporte, tamanho de lote, concentração de origem e destino, passam até para um segundo plano na definição dos mercados mais promissores.

Esses fluxos poderiam ainda ser combinados com os fluxos inter-regionais de maior distância de transporte, ou seja, entre São Paulo e Rio Grande do Sul, principalmente de contêineres. Não obstante, esses fluxos envolvem necessariamente a integração de dois a três operadores ferroviários, além de, provavelmente, um rodoviário. Isto certamente exigiria uma mudança radical nos modos de tratamento do serviço de transporte por parte desse agentes.

Nesse sentido, uma primeira linha de ação seria a iniciativa de conversações com os operadores multimodais (e futuros concessionários ferroviários privados), no sentido de desenvolver ou intensificar, quando existentes, tais arranjos. O fato de o tráfego mútuo entre esses subsistemas ser, atualmente, diminuto pode facilitar o estabelecimento de regras novas regras operacionais e comerciais.

Um dos aspectos mais importantes a ser definido nessas negociações concerne ao incentivo ao **marketing** de serviços e ao conseqüente controle e responsabilidade do transporte. Isto quer dizer que o agente que tiver formulado e comercializado o serviço deverá ter controle sobre a operação, podendo ou não emitir o conhecimento único de transporte. Para tanto, as regras de cada segmento operacional deverão ser estabelecidas **a priori**.

Note-se que esse agente não precisa ser um operador modal. Ou melhor, talvez seja aconselhável que não o seja. Por exemplo, os três operadores modais firmariam um acordo operacional e comercial para novas cargas. Esse acordo seria administrado por um grupo executivo, com autonomia para se associar com outros transportadores e operadores de terminais, de modo a oferecer pacotes logísticos integrados por produto, dentro de regras gerais preestabelecidas pelas operadoras. Assim, o grupo e os agentes externos formulariam um novo serviço para um cliente, o

comercializariam e controlariam a operação. Esta seria estabelecida pela programação e requisição de vagões, tração e tripulação, bem como uma grade horária adequada para o tipo de serviço. Seriam também eliminadas impedências ao movimento da composição, tais como troca de tração ou de tripulação por questões não operacionais.

Nessa linha de argumentação, é recomendável a criação de um organismo independente responsável pela coordenação dos fluxos e pela intermediação para resolver problemas entre as empresas operadoras do sistema intermodal, assim como com os respectivos usuários. Esse órgão deverá ser, na medida do possível, independente das estruturas operacionais existentes, de modo a possuir um forte poder decisório.

Ao setor público dos países signatários do Tratado de Assunção, por outro lado, cabe intensificar a estratégia de desenvolver um ambiente regulatório adequado, de forma a permitir que os operadores funcionem desimpedidamente. Adicionalmente aos esforços de manter e ampliar a infra-estrutura, essa estratégia deveria contemplar: uma progressiva liberalização da oferta de serviços dentro e entre países; a compatibilização de normas técnicas; e a remoção ou facilitação de barreiras burocráticas à livre circulação de veículos e mercadorias.

## ANEXO A: EVOLUÇÃO DO TRANSPORTE DE CARGA COMUNITÁRIO

Tabela A.1  
Transporte de Carga Comunitário  
(Em bilhões de tku)

Anos	Setores				Total
	Ferroviário	Rodoviário	Hidroviário	Dutoviário	
1970	207	377	101	60	745
1975	177	459	95	69	800
1980	194	581	104	80	959
1985	181	634	95	61	971
1989	181	784	104	62	1.131
1990	176	797	105	63	1.141

Fonte: ECMT.

Tabela A.2  
Taxas de Crescimento Médio Anual (em %)

Anos	Setores				Total
	Ferroviário	Rodoviário	Hidroviário	Dutoviário	
1970-1975	-3,1	+4,0	-1,2	+1,0	+1,3
1975-1980	+1,8	+4,8	+1,8	+1,0	+3,7
1980-1985	-1,2	+1,1	+1,3	-5,3	+0,2
1985-1989	-0,1	+6,7	+1,7	+0,4	+3,9
1989-1990	-2,7	+1,7	+1,0	+1,6	+0,9

Tabela A.3  
Evolução da Participação Modal no Transporte de Carga Comunitário (em %)

Anos	Setores				Total
	Ferroviário	Rodoviário	Hidroviário	Dutoviário	
1970	27,8	50,6	13,6	8,0	100,0
1975	22,1	57,4	11,9	8,6	100,0
1980	20,2	60,6	10,8	8,4	100,0
1985	18,6	65,6	9,8	6,3	100,0
1989	16,6	69,3	9,2	5,5	100,0
1990	15,4	69,9	9,2	5,5	100,0

Fonte: ECMT.

## ANEXO B: EVOLUÇÃO DO TRANSPORTE DE CARGA ENTRE O BRASIL E PAÍSES DO MERCOSUL

Tabela B.1

Movimentação de Carga entre o Brasil e o Restante do Mercosul — 1985/94 (em 1.000 t)

Anos	Exportações	Importações*	Total
1985	3.833	-	-
1986	4.328	3.676	8.004
1987	4.929	2.815	7.744
1988	5.696	2.492	8.188
1989	6.017	3.864	9.881
1990	4.462	4.711	9.173
1991	5.327	5.966	11.293
1992	6.289	6.906	13.195
1993	8.847	6.671**	15.518**
1994	10.093	-	-

Fontes: Cacex/Depec para os anos 1985 a 1990; Secex/DTIC para os anos 1991 a 1994.

\*Importações efetivas.

\*\*Até 7/93.

Tabela B.2

Taxas de Crescimento a cada Ano — 1985/94 (em %)

Anos	Exportações	Importações*	Total
1985		-	-
1986	12,9		-
1987	13,9	-23.4	-3.2
1988	15,6	-11.5	5.7
1989	5,6	55.1	20.7
1990	-25,8	21.9	-7.2
1991	19,4	26.6	23.1
1992	18,1	15.8	16.8
1993	40,7	-	17,6**
1994	14,1		-

\*Importações efetivas.

\*\*Até 7/93

Tabela B.3  
Movimentação de Carga entre Brasil e Argentina — 1985/94 (em 1.000 t)

Anos	Exportações	Importações*	Total
1985	3.175	1.601	4.776
1986	3.541	2.569	6.110
1987	4.126	2.126	6.252
1988	4.673	1.900	6.573
1989	5.103	2.830	7.933
1990	3.751	3.581	7.332
1991	4.422	4.959	9.381
1992	5.128	5.886	1.014
1993	6.703	5.989**	12.692**
1994	7.728	-	-

Fontes: Cacex/Depec para os anos 1985 a 1990; Secex/DTIC para os anos 1991 a 1994.

\*Importações efetivas.

\*\*Até 7/93.

Tabela B.4  
Taxas de Crescimento a cada Ano — 1985/94 (em %)

Anos	Exportações	Importações*	Total
1985	-	-	-
1986	11,5	60,5	27,9
1987	16,5	-17,2	2,3
1988	13,3	-10,6	5,1
1989	9,2	48,9	20,7
1990	-26,5	26,5	-7,6
1991	17,9	38,5	27,9
1992	16,0	18,7	17,4
1993	30,7	1,7**	15,2**
1994	15,3	-	-

\*Importações efetivas.

\*\*Até 7/93.

Tabela B.5  
Movimentação de Carga entre Brasil e Paraguai — 1985/94 (em 1.000 t)

Anos	Exportações	Importações*	Total
1985	473	412	885
1986	432	535	967
1987	500	333	833
1988	528	194	722
1989	490	447	937
1990	435	455	890
1991	520	373	893
1992	681	506	1.187
1993	1.160	326**	1.486**
1994	1.172	-	-

Fontes: Cacex/Depec para os anos 1985 a 1990; Secex/DTIC para os anos 1991 a 1994.

\*Importações efetivas.

\*\*Até 7/93.

Tabela B.6  
Taxas de Crescimento a cada Ano — 1985/94 (em %)

Anos	Exportações	Importações*	Total
1985	-	-	-
1986	-8,7	29,9	9,3
1987	15,7	-37,8	-13,9
1988	5,6	-41,7	-13,3
1989	-7,2	130,4	29,8
1990	-11,2	1,8	-5,0
1991	19,5	-18,0	0,3
1992	31,0	35,7	32,9
1993	70,3	-	25,2**
1994	1,0	-	-

\*Importações efetivas.

\*\*Até 7/93.

Tabela B.7  
Movimentação de Carga entre Brasil e Uruguai — 1985/94 (em 1.000 t)

Anos	Exportações	Importações*	Total
1985	185	-	-
1986	355	572	927
1987	303	356	659
1988	495	398	893
1989	424	587	1.011
1990	276	675	951
1991	385	634	1.019
1992	480	514	994
1993	984	356**	1.340**
1994	1.193	-	-

Fontes: Cacex/Depec para os anos 1985 a 1990; Secex/DTIC para os anos 1991 a 1994.

\*Importações efetivas.

\*\*Até 7/93.

Tabela B.8  
Taxas de Crescimento a cada Ano — 1985/94 (em %)

Anos	Exportações	Importações*	Total
1985	-	-	-
1986	91,9	-	-
1987	-14,6	-37,8	-28,9
1988	63,4	11,8	35,5
1989	-14,3	47,5	13,2
1990	-34,9	15,0	-5,9
1991	39,5	-6,1	7,2
1992	24,7	-18,9	-2,5
1993	105,0	-	-34,8**
1994	21,2	-	-

\*Importações efetivas.

\*\*Até 7/93.

BIBLIOGRAFIA

**Arancel Externo Común del Mercosur Sistema Armonizado, Importaciones - Exportaciones.** Asunción: Ed. Libreria El Foro, 1995.

Boletim das Comunidades Européias (BCE). **Futura evolução da política comum dos transportes.** Suplemento 3, 1993.

**Boletim de Integração Latino-Americana** MRE/SGIE/NAT. Brasília, 1992-1994 (Coleção do Bila).

DOUSSET, J. **La politique commune des transports: bilan et perspectives »; conférence au séminaire d'économie des transports (1981-1982) à l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées.** Paris: Ed. Presses de l'ENPC, 1983.

EUROTRANS, C. **La messagerie express en Europe.** Paris: Ed. Presses de l'ENPC; Caen: Ed. Paradigme, 1992 (Col. Transports et Communication, 41).

FOURNIER, J. **Le train, l'Europe et le service public.** Paris: Ed. Odile Jacob, 1993.

GEIPOT. **Avaliação da regulamentação econômica do transporte rodoviário de carga.** Brasília, 1980.

----- **Estudo sobre o transporte rodoviário de carga.** Brasília, 1984.

----- **Anuário estatístico dos transportes.** vários números.

GRIMM, C.M. **et alii.** The impact of U.S. regulatory reform on railroad management and organizational structure. **Transport Research**, v.21A, n.2, 1987.

HAMELIN, P., RIBEILI, G., VAUCLAIRE, C. **Transports 93 - professions en devenir; enjeux et réglementations.** Paris: Ed. Presses de l'ENPC, 1992.

IBGE. **Pesquisa sobre o transporte rodoviário.** Rio de Janeiro, vários números.

MEYER, J.R. **et alii.** **The economics of competition in the transportation industry.** Harvard University Press, 1960.

NAVEAU, J. **Droit Aérien Européen - les nouvelles règles du jeu.** Paris: Ed. Presses de l'ITA, 1992 (Col. Droit du Transport Aérien).

SOARES, G.F.S. A atividade normativa do Mercosul nos primeiros anos de vigência do Tratado de Assunção: um balanço positivo? **Buletin de Integração Latino-Americana**, n.12 - MRE/SGIE/NAT, 1992.

WRIGHT, C. A regulamentação econômica dos transportes. **Revista Brasileira de Economia**, v.36, n.2, abr. 1982.

WYCKOFF, D.D. **Railroad management**. Lexington Books, MA, 1976.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)