



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Administração

**ANNA CAROLINE FONTES PACHECO**

**A ATUAÇÃO DA  
AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES  
SOBRE A LOGÍSTICA BRASILEIRA:  
Um Estudo de Caso sobre o  
Transporte Terrestre de Cargas**

Brasília – DF

2011

**ANNA CAROLINE FONTES PACHECO**

**A ATUAÇÃO DA  
AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES  
SOBRE A LOGÍSTICA BRASILEIRA:  
Um Estudo de Caso sobre  
o Transporte Terrestre de Cargas**

Monografia apresentada ao  
Departamento de Administração como  
requisito parcial à obtenção do título de  
Bacharel em Administração.

Professor Orientador: Msc. Osório  
Carvalho Dias

Brasília – DF

2011

Pacheco, Anna Caroline Fontes.

A Atuação da Agência Nacional de Transportes Terrestres sobre  
a Logística Brasileira: Um Estudo de Caso sobre o Transporte  
Terrestre de Cargas / Anna Caroline Fontes Pacheco. – Brasília,  
2011.

155 f. : il.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília,  
Departamento de Administração, 2011.

Orientador: Prof. Msc. Osório Carvalho Dias

1. Agências Reguladoras Brasileiras. 2. Modais de transporte  
terrestre no Brasil. 3. Logística Brasileira. I. Título.

**ANNA CAROLINE FONTES PACHECO**

**A ATUAÇÃO DA  
AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES  
SOBRE A LOGÍSTICA BRASILEIRA:  
Um Estudo de Caso sobre  
o Transporte Terrestre de Cargas**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília da aluna

**Anna Caroline Fontes Pacheco**

Msc. Osório Carvalho Dias  
Professor-Orientador

Msc. Evaldo Cesar Cavalcante Rodrigues,  
Professor-Examinador

PhD, Ricardo Corrêa Gomes  
Professor-Examinador

Brasília, 02 de fevereiro de 2011.

A Jesus Cristo, Senhor e Salvador da minha vida, que me capacita e é: autor da minha fé, fonte de toda sabedoria, todo conhecimento e toda inspiração.

Aos meus pais, Edi e Dinalva Pacheco e à minha irmã, Anna Beatriz Pacheco, pelo apoio, pela compreensão, pela paciência e por todo o incentivo, a mim dispensados durante toda a minha vida e especialmente durante a minha graduação.

Ao T. por mais de dez anos de companheirismo e dedicação.

Às minhas amigas, Marília Ribeiro, Marília Fonsêca, Mariana Mergulhão, Sílvia Gualberto, Tatiana de Paula e Fabíola Arruda, que em suas diferenças e peculiaridades me provaram que “há amigos mais chegados que irmãos”.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Prof. Msc. Osório Carvalho Dias por sua incansável dedicação ao me ensinar, corrigir e, principalmente, incentivar.

À minha tia Rosemeire Lopes Fontes, que me deu o suporte necessário para a elaboração deste trabalho.

Aos srs. Arlindo Santos e Francisco de Paula Magalhães Gomes, servidores da ANTT, pelas informações e esclarecimentos prestados e pela orientação sobre os rumos que esta monografia deveria seguir.

*“A Logística, na qual o transporte é normalmente seu principal componente, é vista como a última fronteira para a redução dos custos das empresas. Por outro lado, não se concebe uma política de desenvolvimento regional e nacional sem a adequação da infraestrutura de transportes.”*

Caixeta-Filho e Martins (2009, p. 13)

## RESUMO

A década de 1990 trouxe consigo transformações no ambiente empresarial que destacaram a Logística, mais especificamente a função “transporte”, como um importante fator para atingir vantagem competitiva por meio da redução dos custos das empresas, exigindo para isso que houvesse uma infraestrutura física e regulatória capaz de suportar as novas operações. Concomitantemente, a Administração Pública detectou a necessidade de adequar sua estrutura decisória para proporcionar aos países as condições necessárias ao desenvolvimento industrial e comercial. Nesse contexto, ocorreu no Brasil a Reforma Gerencial da Administração Pública, que objetivou delegar serviços não-exclusivos do Estado à iniciativa privada e propôs a criação de órgãos responsáveis pela regulação desta relação entre desenvolvimento econômico e interesse público. Assim, em 2001, a Lei nº 10.233 instituiu a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), objeto deste estudo de caso de cunho qualitativo-indutivo. Selecionou-se como método de análise o cross-case proposto por Eisenhardt (1989) e Miles e Huberman (1994), em que se estabelecem relações de causa e consequência entre fenômenos observados; relações estas fortalecidas por meio de dados referentes ao transporte de cargas e a concessões ferroviárias e rodoviárias, coletados principalmente por análise documental de relatórios e outros documentos oficiais em contraste com pareceres de organizações como a Confederação Nacional dos Transportes. Para atingir o objetivo principal deste estudo de caso, que é avaliar o impacto da atuação da ANTT na Logística brasileira, buscou-se relacionar os objetivos e princípios da gerência eficiente de transportes às atribuições específicas da ANTT para cada modal terrestre e para o transporte multimodal de cargas. A cada modal analisado elaborou-se um esquema de “causa e consequência” entre as atribuições da agência, as ações de fato empreendidas e os referidos objetivos e princípios. Da análise dos modais infere-se que desde a missão estabelecida para a agência o enfoque estaria nos modais rodoviário e ferroviário, e de fato constatou-se que o desenvolvimento das dutovias e da multimodalidade está aquém dos outros dois modais. Entretanto, concluiu-se que a atuação da ANTT tem sido profícua nos modais rodoviário e ferroviário, cumprindo o objetivo constitucional de eficiência da Administração Pública. Esta monografia fortalece ainda o referencial teórico do *New Public Management* no Brasil ao concluir que a instituição da ANTT compatibiliza-se com o objetivo da Reforma Gerencial da Administração Pública Brasileira de reduzir o tamanho da máquina estatal na medida em que administra e promove concessões, além de regular o setor de transportes de modo a subsidiar o desenvolvimento de uma esfera de competitividade normatizada. Ao final do estudo de caso apresenta-se um esquema que resume as relações estabelecidas entre referencial teórico, resultados da pesquisa e conclusão.

Palavras-chave: Agências Reguladoras Brasileiras. Modais de transporte terrestre de cargas no Brasil. Logística Brasileira.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1. Paradigmas na Análise Organizacional.....	71
Figura 2. Trajetória da análise .....	81
Figura 3. Programa de Exploração de Rodovias (Fases) – PER .....	114
Figura 4. Operacionalização do CT-e.....	126
Gráfico 1. Custos Logísticos em relação ao PIB Brasil .....	58
Gráfico 2. Índice de Acidentes (acidentes por milhão de trens/km) .....	64
Gráfico 3. Carga transportada em TU x 10 <sup>3</sup> : 1992 a 2009 .....	91
Gráfico 4. Concessionárias com metas de produção: evolução de 1996 a 2009 .....	93
Gráfico 5. Produção de Transportes Ferroviários (meta x realizado): 1996 a 2009 .....	93
Gráfico 6. Concessionárias com metas de segurança: evolução de 1996 a 2009 .....	95
Gráfico 7. Segurança operacional das ferrovias (meta x realizado) 1996 a 2009.....	95
Gráfico 8. Investimentos das Concessionárias por Categorias: valores em milhões de R\$	97
Gráfico 9. Número de acidentes em rodovias federais concedidas: 2004 a 2008 .....	113
Gráfico 10. Roubos e furtos: Nº de Ocorrências .....	118
Gráfico 11. Roubos e furtos: Valores subtraídos.....	118
Gráfico 12. Frete Rodoviário: Preço médio vs. Custo .....	120
Gráfico 13. Transporte Rodoviário de Cargas: Participação % de cada transportador .....	121
Gráfico 14. Quantidade de OTMs habilitados: total acumulado por biênio .....	138
Gráfico 12. Produtividade de mão-de-obra por setor: Benchmark EUA em comparação com índices brasileiros .....	152
Gráfico 13. Densidade de Transporte km/1000 km <sup>2</sup> .....	152
Gráfico 17. Matriz brasileira de transportes 2005.....	152
Gráfico 14. Comércio Exterior: Evolução 1961-2007 .....	153
Quadro 1. Comparação entre a Administração Pública Burocrática e a Administração Pública Gerencial .....	33
Quadro 2. As Agências Reguladoras do Brasil (até 2010) .....	54
Quadro 3. Justificativas para a criação de Agências Reguladoras .....	55
Quadro 4. Estrutura de Custos dos Modais Terrestres .....	62
Quadro 5. Vantagens e Desvantagens do Modal Ferroviário.....	64
Quadro 6. Vantagens e Desvantagens do Modal Rodoviário.....	65
Quadro 7. Áreas de atuação e competências da ANTT .....	72
Quadro 8. Processo de Construção de Teoria a partir de Estudos de Caso.....	76
Quadro 9. Sistema Ferroviário Nacional: Cronologia .....	85
Quadro 10. Atribuições Específicas da ANTT no Modal Ferroviário .....	89
Quadro 11. Concessões Rodoviárias Administradas pela ANTT .....	108
Quadro 12. Atribuições Específicas da ANTT: Modal Rodoviário .....	109
Quadro 13. Itens regulatórios do transporte rodoviário de cargas .....	110
Quadro 14. Categorias de Transportadores Rodoviários de Cargas .....	116
Quadro 15. Por que regulamentar o frete no transporte rodoviário de cargas? .....	123
Quadro 16. Atribuições Específicas da ANTT no Transporte Multimodal de Cargas .....	136
Esquema 1. Ferrovias – Exigir prestação de contas .....	100
Esquema 2. Ferrovias – Ações de Integração.....	100
Esquema 3. Ferrovias – Desenvolvimento de Sistemas de Acompanhamento .....	101
Esquema 4. Ferrovias – Definição de Metas e Aplicação de Penalidades .....	101
Esquema 5. Ferrovias – Fiscalização.....	102
Esquema 6. Ferrovias – Acompanhar o programa de investimentos.....	102
Esquema 7. Dutovias – Elaborar e Manter o cadastro .....	105

Esquema 8. Rodovias – RNTRC .....	130
Esquema 9. Rodovias - Regulamentação do Pagamento de Fretes.....	130
Esquema 10. Rodovias - Acompanhamento das Tarifas .....	131
Esquema 11. Rodovias - Concessões.....	131
Esquema 12. Rodovias - CT-e .....	132
Esquema 13. Rodovias - Vale-pedágio Obrigatório .....	132
Esquema 14. Atribuições - Transporte Multimodal.....	139
Esquema 15. Conclusão.....	146

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1. Receita dos Serviços de Transporte de Carga no Brasil 2005/2006 .....	16
Tabela 2. Classificação das características operacionais relativas por modal de transporte	62
Tabela 3. Resumo do Sistema Ferroviário Nacional 2009: extensão, bitola, estados de atuação e produtos transportados.....	90
Tabela 4. Informações sobre Oferta de Transporte Rodoviário de Cargas: 2005 a 2010...	119
Tabela 5. Taxas médias anuais de crescimento do PIB, Agricultura e Indústria.....	154
Tabela 6. Participação do Setor de Transportes na Economia Brasileira .....	154

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres

ANTF – Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários

ANTC & Logística – Associação Nacional dos Transportadores de Cargas e Logística

CNT – Confederação Nacional dos Transportes

GEIPOT – Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes

RNTRC – Registro Nacional dos Transportadores Rodoviários de Cargas

SNV - Sistema Nacional de Viação

SFN – Sistema Ferroviário Nacional

# SUMÁRIO

1	Introdução.....	14
1.1	Contextualização .....	14
1.2	Formulação do Problema .....	19
1.3	Objetivos.....	21
1.3.1	Objetivo Geral.....	22
1.3.2	Objetivos Específicos .....	22
1.4	Justificativa .....	22
2	Referencial Teórico.....	25
2.1	Administração Pública .....	25
2.1.1	Administração Pública e Governo .....	25
2.1.1.1	Princípios Constitucionais da Administração Pública .....	26
2.1.1.2	Administração Pública Indireta e Descentralização.....	29
2.1.2	Reformas da Administração Pública.....	31
2.1.2.1	As bases da Nova Gestão Pública: <i>New Public Management</i> .....	35
2.1.2.3	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).....	40
2.1.2.4	Concessões, Permissões e Autorizações .....	42
2.1.2.5	O Estado Regulador: Agências .....	49
2.2	Logística .....	56
2.2.1	A Função Transporte .....	59
2.2.2	Modais de Transporte .....	61
2.2.2.1	Modal Ferroviário .....	63
2.2.2.2	Modal Rodoviário .....	65
2.2.2.3	Modal Dutoviário .....	66
2.2.3	Formas de Transporte .....	67
3	Métodos e Técnicas de Pesquisa.....	68
3.1	Tipo de Pesquisa .....	69
3.2	Caracterização da organização .....	71
3.3	Participantes do estudo e Descrição Geral da Pesquisa.....	72
3.4	Caracterização dos Instrumentos de Pesquisa .....	73
3.5	Procedimentos de Coleta e Análise de Dados .....	74
4	Resultados e Discussão .....	80
4.1	Considerações Iniciais.....	80
4.2	Modal Ferroviário .....	84
4.2.1	Breve Histórico do Modal Ferroviário .....	84
4.2.2	Evolução do transporte ferroviário: análise antes e depois da ANTT .....	88
4.2.2.1	Evolução dos Indicadores Operacionais .....	91
4.2.2.2	Evolução da Segurança Operacional .....	94
4.2.2.3	Evolução dos Investimentos: valores e categorias .....	96
4.2.3	Relatório Ferroviário 2009: O parecer da CNT .....	97
4.2.4	Cross-case sobre a evolução do transporte ferroviário .....	98
4.3	Modal Dutoviário .....	103
4.3.1	Considerações Iniciais.....	103
4.3.2	Evolução do transporte dutoviário: análise antes e depois da ANTT .....	103
4.3.3	Cross-case sobre a evolução do transporte dutoviário .....	105
4.4	Modal Rodoviário .....	106
4.4.1	Breve Histórico do Modal Rodoviário .....	106
4.4.2	Evolução do Modal Rodoviário: análise antes e depois da ANTT .....	108
4.4.2.1	Concessões rodoviárias: regulamentação, fiscalização e nível de serviços .....	110
4.4.2.2	Registro Nacional dos Transportadores Rodoviários de Cargas.....	114
4.4.2.3	Regulamentação do pagamento de fretes rodoviários .....	119

4.4.2.4	Tarifas de Pedágio: Acompanhamento .....	123
4.4.2.5	Competitividade do transporte rodoviário de cargas: medidas propostas .....	124
4.4.3	Cross-case sobre a evolução do transporte rodoviário .....	129
4.5	Transporte Multimodal .....	133
4.5.1	Considerações Iniciais .....	133
4.5.2	Breve Histórico do Transporte Multimodal no Brasil .....	134
4.5.3	Evolução do Transporte Multimodal: análise antes e depois da ANTT .....	135
4.5.4	Cross-case sobre a evolução do transporte multimodal.....	138
5	Conclusões e Recomendações .....	140
5.1	Modal Ferroviário .....	140
5.2	Modal Dutoviário .....	140
5.3	Modal Rodoviário .....	141
5.4	Transporte Multimodal de Cargas .....	142
5.5	Considerações Finais .....	143
	Referências.....	147
	ANEXO A – Setor de Transportes Brasileiro .....	152
	ANEXO B – Informações sobre Desenvolvimento Industrial e Comércio Exterior .....	153

# 1 INTRODUÇÃO

Este estudo de caso essencialmente qualitativo aborda o impacto da atuação da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) sobre o transporte de cargas no Brasil. Ao longo do trabalho se estudou como o dinamismo da década de 1990 transformou o mercado ao exigir que a Logística se desenvolvesse como um diferencial competitivo e que os países adaptassem suas estruturas para garantir a competitividade nacional e o crescimento de suas economias.

Por meio do método do cross-case de Eisenhardt (1989) e Miles e Huberman (1994), esta monografia procurará estabelecer uma relação de causa e consequência entre as premissas do *New Public Management*, a necessidade da criação de Agências Reguladoras e a influência de suas atuações sobre os setores a elas afeitos. No caso desta monografia, o objetivo é analisar a evolução dos modais terrestres de transporte e o transporte multimodal de cargas.

## 1.1 Contextualização

Em um cenário no qual a globalização fortaleceu o dinamismo dos mercados, a logística destacou-se como possibilidade de alcançar de vantagem competitiva por meio da diminuição dos custos de operação e do aumento da visibilidade dos produtos e serviços, uma vez que por meio de uma Cadeia de Suprimentos bem desenvolvida seria possível atingir novos mercados e melhorar o atendimento aos já alcançados. (MOURA et al 2003).

Para que a Logística seja, realmente, um fator conferente de vantagem competitiva, é necessário dispor de infraestrutura no setor de transportes preparada para atender à demanda e dar suporte às operações. Para Caixeta-Filho e Martins (2009, p. 15),

a disponibilidade de uma infraestrutura adequada potencializa ganhos de eficiência ao sistema produtivo, e não só às empresas

individualmente [...] – *mas<sup>1</sup>* – traduz-se em elevação da remuneração dos fatores – *de produção<sup>2</sup>* –, o que estimula o investimento e o emprego.

De acordo com estudo realizado em 2006 por parceria entre a Confederação Nacional de Transportes (CNT) e o Centro de Estudos em Logística (CEL) da COPPEAD-UFRJ, “a produtividade do transporte de carga no Brasil, medida a partir da quantidade de toneladas quilômetro útil produzida por mão-de-obra empregada no setor, é de apenas 22% daquela apresentada no sistema norte-americano.” Este mesmo trabalho alega que:

Como indicativo das ameaças impostas pela falta de planejamento e controle do setor de transportes nacional, pode-se citar o risco de se ter um transporte incapaz de acompanhar o crescimento da demanda por qualidade, gerando um possível colapso do sistema. Alguns sintomas deste risco já estão presentes: frota rodoviária com idade média de cerca de 17,5 anos e locomotivas com idade média de 25 anos; estradas com condições péssima, ruim ou deficiente em 78% dos casos; baixa disponibilidade de infraestrutura ferroviária; baixíssima disponibilidade de terminais multimodais; hidrovias sendo ainda pouco utilizadas para o escoamento de safra agrícola. Um pequeno indicativo de como uma melhora do setor de transporte pode contribuir para o aumento da eficiência econômica do País pode ser encontrado nos estoques. Estimativas calculadas neste trabalho indicam que cerca de R\$ 118 bilhões de excesso de estoque são mantidos pelas empresas brasileiras ao longo das cadeias produtivas como forma de se proteger das ineficiências do transporte, consequência de atrasos, acidentes e roubos de carga. Um setor de transportes mais confiável e eficiente poderia diminuir sobremaneira este valor, liberando recursos da ordem de bilhões de reais que poderiam ser reinvestidos em atividades produtivas (CNT/CEL/COPPEAD-UFRJ, 2006, p. 8).

Concomitantemente ao desenvolvimento industrial e à ampliação das relações de comércio no Brasil<sup>3</sup>, cresceu a demanda por serviços de transporte de cargas capazes não apenas de interligar mercados nacionais, mas aptos a subsidiar transações internacionais de forma confiável (CAIXETA-FILHO; MARTINS, 2009).

O enfoque deste trabalho está no transporte terrestre de cargas. A Tabela 1 compila dados a respeito da receita do setor de Transporte de Cargas no Brasil, constantes

<sup>1</sup> Comentário acrescentado.

<sup>2</sup> Comentário acrescentado.

<sup>3</sup> Vide anexos A e B para informações a esse respeito.

das Pesquisas Anuais de Serviços 2004/2005 e 2006/2007 realizadas pelo IBGE, e demonstra a desigualdade entre as receitas aferidas pelos diferentes modais logísticos.

<b>Tabela 1. Receita dos Serviços de Transporte de Carga no Brasil 2005/2006</b>				
	<b>2005</b>		<b>2006</b>	
	<b>R\$ 1.000.000</b>	<b>%</b>	<b>R\$ 1.000.000</b>	<b>%</b>
Transportes Terrestres	36.183,00	87,1	31.107,00	81,9
<i>Modal Rodoviário</i>	32.709,00	78,7	28.229,00	74,3
<i>Modal Ferroviário</i>	3.474,00	8,4	2.878,00	7,6
Transportes Aéreos	2.305,00	5,5	2.223,00	5,9
Transportes Aquaviários	3.062,00	7,4	4.639,00	12,2
<b>Total</b>	<b>41.550,00</b>	<b>100,0</b>	<b>37.969,00</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria. Com base em dados das Pesquisas Anuais de Serviços 2004/2005 e 2006/2007 do IBGE

A evolução do setor de transportes brasileiro passou por diversos estágios, em que ora destacava-se o maciço investimento do Estado para o desenvolvimento de determinado modal por meio de projetos ambiciosos como a implantação da malha rodoviária a partir de meados dos anos 40, e ora tornavam-se notáveis os esforços para a diversificação dos modais, como após a primeira crise do petróleo na década de 1970. Todavia, até o fim da década de 1980, grande parte dos investimentos nesse setor era empreendida pelo próprio Estado e no final desta década estes investimentos caíram significativamente, por consequência, projetos não foram concluídos e a infraestrutura deteriorou-se (CAIXETA-FILHO; MARTINS, 2009).

No primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso iniciou-se a reforma gerencial da Administração Pública no Brasil, implementada por Luiz Carlos Bresser Pereira, então Ministro da Administração e Reforma do Estado. A intenção não era criar outro modelo burocrático, mas tornar ágeis as funções já existentes por meio da descentralização de atividades (GIÁCOMO, 2005). O objetivo da reforma era manter equilibradas as contas públicas e aumentar a capacidade de ação do Estado (MATIAS-PEREIRA, 2008).

Essa reforma baseia-se em um movimento iniciado na década de 1980 em países como Japão, Canadá, Inglaterra e Estados Unidos um processo de reestruturação da Administração Pública, conhecido como “*New Public Management*”, ou Administração Pública Gerencial (MATIAS-PEREIRA, 2008). Por meio da adoção de práticas gerenciais que preconizavam a delegação de atividades e a transparência

das contas, a intenção era trazer ao setor público os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade, já conhecidos no meio privado (GIÁCOMO, 2005).

Então, em 1995, no Brasil elaborou-se o Plano Diretor de Reforma do Aparelho Estatal (PDRAE), em que o principal ponto de convergência com a Administração Pública Gerencial era a concepção de que o Estado deveria voltar suas ações mais para a regulação e promoção dos serviços públicos, criando um modelo de gestão norteado por resultados e embasado na contratualização (HIRONOBU; ABRUCIO, 2008).

Apesar de a Reforma Gerencial ter sido deflagrada apenas em 1995, desde 1988 existe a possibilidade da prestação de serviços públicos por meio dos regimes de concessão e permissão<sup>4</sup> (artigo 175 da Constituição Federal de 1988), o que, segundo Caixeta-Filho e Martins (2009, p. 36), possibilitaria “a redução da participação do Estado nas atividades produtivas e em investimentos em infraestrutura básica, com o aumento da participação privada, conduzindo a uma maior tecnificação dos projetos”.

O início das privatizações no âmbito de transportes também é anterior à Reforma Gerencial: em 1992 o já revogado Decreto nº 473 incluiu a Rede Ferroviária Federal S.A. no Programa Nacional de Desestatização<sup>5</sup> (BRASIL, 1992). Desde então, algumas atividades ligadas à infraestrutura nacional passaram a ser desempenhadas mediante parcerias entre a Administração e o setor privado. Caixeta-Filho e Martins (2009, p.32) destacam o seguinte:

A partir da segunda metade da década de 90, o Brasil intensificou o processo de reestruturação do setor de transportes no sentido de aumentar a participação privada na provisão de serviços, como também de descentralizar a gestão da infraestrutura e dos serviços para os governos estaduais e municipais. Essas reformas afetam significativamente a organização da indústria de serviços de transporte, à medida que eliminam restrições regulatórias, de propriedade e operacionais à integração de operadores, por intermédio de fusão entre empresas ou de alianças estratégicas,

<sup>4</sup> Estes vocábulos serão abordados no marco teórico. Por enquanto é relevante explicar que ambos fazem referência a parcerias entre a Administração Pública e entes particulares: enquanto a concessão é contrato, a permissão é ato unilateral, discricionário e precário, portanto, aquela se constitui em modalidade mais estável ao particular do que esta (PIETRO, 2009)

<sup>5</sup> Instituído pela Lei n.º 8.031/90.

assim como de investimentos em terminais e equipamentos especializados, a fim de agilizar as mudanças de modo e/ou veículo, nas interfaces entre os diferentes sistemas de transportes.

Mesmo neste ambiente em que é preciso conciliar as necessidades da sociedade com as estratégias das empresas, a função de regulação da atividade econômica é desempenhada pelo Estado, de acordo com o artigo 174 do Texto Constitucional (BRASIL, 1988) e assume grande importância na manutenção de certo equilíbrio na dinâmica do mercado. Caixeta-Filho e Martins (2009, p.34) afirmam que

Somente a criação de uma instância de regulação forte, independente e transparente, poderá almejar indicar condutas empresariais mais afinadas com o interesse público [...] outro aspecto fundamental da atuação pública é estabelecer condições adequadas, transparentes e estáveis para a atuação privada, visando atrair novos agentes e recursos financeiros para a expansão da capacidade do setor.

Pacheco (2006, p.531) alega que:

Configura-se, nesses casos – em que Administração e ente privado são parceiros<sup>6</sup>–, a natureza complexa da atividade reguladora, cuja finalidade é buscar equilibrar as perspectivas dos investidores, do governo e dos usuários desses serviços. Nos setores de infraestrutura, a regulação visa promover a universalização do acesso aos serviços e a competição em áreas de monopólios naturais, corrigindo falhas de mercado.

Foram instituídas no final da década de 1990 as primeiras Agências Reguladoras: de Energia Elétrica, em 1996, e de Telecomunicações, em 1997 (PACHECO, 2006). Di Pietro (2009) afirma que as Agências Reguladoras não apenas assumem os poderes e encargos do poder concedente, mas exercem a atividade de regulação propriamente dita, abrangendo não apenas o poder de estabelecer normas, mas o de fiscalizar o cumprimento destas. Como será visto em seção específica adiante neste trabalho. Neste sentido, a expectativa deste trabalho é verificar a efetividade tanto das normas quanto de sua fiscalização visando trazer melhorias para os transportes terrestres no Brasil.

No que diz respeito ao setor de transportes, em 2001 a Lei nº 10.233/2001 instituiu as Agências Nacionais de Transportes Terrestres (ANTT) e Aquaviários (ANTAQ):

---

<sup>6</sup> Comentário acrescentado.

integrantes da Administração Federal Indireta, submetidas ao regime autárquico especial e vinculadas ao Ministério dos Transportes. De acordo com o artigo 20 da referida lei, a finalidade destas Agências Reguladoras vai da implementação de políticas definidas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte e pelo Ministério dos Transportes até a regulação e supervisão da prestação de serviços e exploração da infraestrutura de transportes (BRASIL, 2001).

A portaria nº 203 de abril de 2009 instituiu na ANTT o processo de Gestão Estratégica. A portaria nº 206/2009 aprovou a revisão da missão dessa organização, que atualmente é “*Assegurar aos usuários adequada prestação de serviços de transporte terrestre e exploração de infraestrutura rodoviária e ferroviária outorgada*” (ANTT, 2010). Orientando-se pela missão, foram definidos objetivos estratégicos e seus respectivos indicadores de desempenho.

Este trabalho estudará a atuação da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) no que diz respeito à sua influência sobre o Transporte Terrestre de Cargas no Brasil entre os anos de 2002 e 2010.

## 1.2 Formulação do Problema

A função dos transportes de cargas é ligar produtores a consumidores, viabilizando as relações de comércio. Isso movimenta a economia do país por que: possibilita atender ao mercado disponibilizando os bens produzidos; fomenta a concorrência; e permite a expansão dos mercados na medida em que aumenta a comunicação com mercados potenciais, o que auferiria ganhos de escala e requereria baixo custo, confiabilidade e rapidez da “função transporte” (CAIXETA-FILHO; MARTINS, 2009).

Um estudo<sup>7</sup> realizado por parceria entre a CNT e o CEL/COPPEAD-UFRJ em 2006 diagnosticou que o setor de transportes vem convivendo com graves problemas que comprometem a qualidade dos serviços oferecidos e, por consequência, afetam o desempenho das empresas envolvidas, o que prejudicaria o crescimento da

---

<sup>7</sup> Abordado mais especificamente na seção deste trabalho referente à caracterização do setor em que se insere a ANTT.

economia nacional. Partes desse diagnóstico serão abordadas durante o capítulo de apresentação de resultados e discussão desta monografia.

Com relação aos Aspectos Econômicos, a pesquisa da CNT/CEL-COPPEAD-UFRJ (2006) constatou que: a produtividade do transporte de cargas do Brasil representa apenas 22% daquela aferida nos Estados Unidos; a mão-de-obra empregada neste setor também apresenta um baixo desempenho quando comparada a de outros setores. O Gráfico 15, constante do Anexo A deste trabalho, demonstra esta situação.

No que tange à oferta de transporte, verificou-se que na pesquisa mencionada a infraestrutura disponível no Brasil é de baixa qualidade e é significativamente menor do que em outros países desenvolvidos de grandes extensões territoriais. No estudo da CNT/CEL-COPPEAD-UFRJ (2006), a partir de um índice denominado densidade de infraestrutura<sup>8</sup>, estudou-se a oferta de infraestrutura para os diversos modais de transporte de carga.

Da análise do Gráfico 16, constante do Anexo A, depreende-se que a disponibilidade de infraestrutura de transporte no Brasil, sobretudo no Modal Ferroviário, torna baixa a oferta de transporte, em comparação com a infraestrutura de transporte norte-americana que, segundo a pesquisa CNT/CEL-COPPEAD-UFRJ (2006), é de 447 km para cada 1.000 km<sup>2</sup> de área, significativamente maior do que a de todos os países apresentados.

Esse mesmo estudo constatou os principais fatores que geram a ineficiência do transporte de cargas brasileiro e dividiu-os em primários e secundários. Constituem-se em causas primárias o Desbalanceamento da Matriz de Transportes, a Legislação e a Fiscalização Inadequadas, a Deficiência na Infraestrutura de Apoio e a Insegurança nas vias.

Como fatores secundários, o baixo preço dos fretes rodoviários, as poucas alternativas ao modal rodoviário, as barreiras para a intermodalidade e a priorização do modal rodoviário pelo governo são apontados como causas do

---

<sup>8</sup> Este índice é calculado a partir do número de quilômetros de infraestrutura disponível para cada km<sup>2</sup> de área do País. No gráfico 04, constante do Anexo A deste trabalho, a densidade é calculada para cada 1000 km<sup>2</sup> de área do País.

desbalanceamento da Matriz de Transportes. Como origens da Legislação e Fiscalização Inadequadas são assinaladas a própria regulamentação do transporte, a legislação tributária e os incentivos fiscais, a ineficiência da fiscalização e a burocracia que permeia todo o sistema.

A Deficiência da Infraestrutura de Apoio seria gerada por base de dados e tecnologia do setor de transportes defasados e por questões referentes a terminais multimodais. A última causa primária da ineficiência do transporte de cargas brasileiro seria a Insegurança nas Vias, observável pelas estatísticas referentes a roubo de cargas e manutenção das vias.

Embasando-se no diagnóstico apresentado pelo estudo descrito nesta seção, o presente trabalho estudará a atuação da Agência Nacional de Transportes Terrestres, cuja missão é “*assegurar aos usuários adequada prestação de serviços de transporte terrestre e exploração de infraestrutura rodoviária e ferroviária outorgada*” (ANTT, 2010). Por meio da comparação entre a situação antes do início das atividades dessa agência, a proposta para seu funcionamento e a atual situação dos transportes, este estudo objetiva responder à seguinte pergunta: “Como a atuação da ANTT tem impactado a Logística por meio do Transporte Terrestre de Cargas no Brasil?”.

### **1.3 Objetivos**

Os objetivos apresentados a seguir caracterizam, de forma resumida, a finalidade deste trabalho. O objetivo geral define explicitamente o propósito do estudo enquanto os objetivos específicos caracterizam etapas ou fases do projeto, isto é, detalham o objetivo geral, e não a estratégia de análise dos dados.

### 1.3.1 Objetivo Geral

Descrever o impacto da atuação da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT – no Transporte Terrestre de Cargas no Brasil.

### 1.3.2 Objetivos Específicos

- Descrever o surgimento das Agências Reguladoras no Brasil, apresentando a ANTT e suas atribuições;
- Descrever como a Logística se constitui em importante fator de auferição de vantagem competitiva para o Brasil;
- Comparar dados a respeito do desenvolvimento dos três modais de transportes terrestres de cargas e do transporte multimodal antes e depois do início das atividades da ANTT;
- Por meio dos dados coletados a respeito do desenvolvimento dos modais e do transporte multimodal, estabelecer relações entre as atribuições da ANTT no transporte de cargas e o que a Lei nº 10.233/2001 denomina “objetivos e princípios da gerência eficiente de transportes”;
- Comparar as conclusões a respeito da atuação da ANTT com as propostas da *New Public Management* para a regulação entre o conflito: interesse público *versus* desenvolvimento do setor de transportes.

## 1.4 Justificativa

Em um país como o Brasil, cujas dimensões se aproximam das de um continente, a função transporte tem como desafio interligar regiões consideravelmente distantes de modo eficiente e eficaz: minimizar custos causando o menor dano possível sobre os resultados é um objetivo a ser perseguido constantemente. O já abordado estudo da CNT/CEL-COPPEAD-UFRJ (2006) identificou problemas no setor de transportes

brasileiro que prejudicam não apenas as operações logísticas do setor privado como também a competitividade nacional.

Os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade na Administração Pública foram objetivos da mais recente Reforma Gerencial na Administração Pública Brasileira, que visava adaptar o país às transformações impostas pela globalização (DI PIETRO, 2009). A criação das Agências Reguladoras pode ser uma evidência de que esforços têm sido envidados nesse sentido. Segundo Di Pietro (2009, p. 34), visando à eficiência, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado definiu como um de seus objetivos globais “limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não exclusivos para a propriedade pública não estatal e a produção de bens e serviços para o mercado, isto é, para a iniciativa privada”.

Como um dos objetivos específicos do PDRAE Di Pietro (2009, p. 34) ainda destaca “a transformação das autarquias e fundações que possuem *poder de Estado* em *agências autônomas*”. Os entes regulatórios foram abrangidos por esse contexto das agências autônomas, já que o PDRAE, apesar de fazer referência à função de regulação, não apresentou proposta específica para a criação daqueles entes. Destaque-se que o foco era a superação da rigidez burocrática, infringida à Administração Indireta pela Constituição de 1988, portanto, as agências autônomas deveriam dispor de maior independência para atingir melhores resultados (PACHECO, 2006).

Segundo Di Pietro (2009), coube esta função de regulação às Agências Reguladoras, que, por serem entidades da Administração Indireta, estão sujeitas ao princípio da “especialidade”, assim, “cada qual exerce e é especializada na matéria que lhe foi atribuída por lei” (DI PIETRO, 2009, p.179).

Ao analisar como a atuação da Agência Nacional de Transportes Terrestres impacta os fatores de ineficiência do setor de transportes brasileiro apontados no estudo do CNT/CEL-COPPEAD-UFRJ, este trabalho descreve a influência da Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil, no que diz respeito à criação de Agências Reguladoras, sobre a definição das operações logísticas das organizações privadas, e, por consequência, na auferição de vantagem competitiva nesta área.

Uma das contribuições deste trabalho está em demonstrar que as ações da Administração Pública são fundamentais para o desenvolvimento das estratégias do setor privado e que os conceitos da Ciência da Administração são importantes para a ampliação da capacidade gerencial do Estado. Contudo uma das principais contribuições teóricas está ligada à demonstração de que a criação da ANTT é ato vinculado ao novo gerencialismo público e que, como tal, surtiu — ou não — os efeitos desejados. Espera-se com isso fortalecer o marco teórico sobre *New Public Management* (NPM) e também sobre os estudos de administração pública no Brasil.

Ressalte-se que, durante a etapa de pesquisa exploratória necessária à definição do tema deste trabalho, apesar de encontrados alguns estudos a respeito das agências reguladoras e problemas relacionados à sua forma de constituição – considerada por muitos autores contrária às origens do Direito Brasileiro –, não foi encontrado qualquer estudo específico a respeito dos impactos das operações da ANTT sobre a logística no Brasil ou mesmo sobre a atuação desta agência. Assim sendo, esta monografia torna-se relevante na medida em que aborda um tema pouco explorado.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O conteúdo deste capítulo consiste na revisão bibliográfica a respeito das áreas em que se insere esta monografia: Administração Pública e Logística.

### 2.1 Administração Pública

Nesta seção serão abordados conceitos básicos a respeito de Administração Pública e Reformas Administrativas, com destaque para a Reforma Gerencial, ocorrida no Brasil da década de 1990, e suas principais implicações. O objetivo dessa seção é explicar o surgimento das Agências Reguladoras no Brasil e trazer definições a respeito de concessões, permissões e autorizações de serviços públicos, que são objeto de regulação destas agências.

#### 2.1.1 Administração Pública e Governo

A doutrina tem definido o vocábulo “Administração Pública” subjetiva (formal ou orgânica) e objetivamente (material ou funcional), fala-se ainda em sentido amplo e em sentido estrito do termo. Moraes, A. (2008, p. 319) esclarece o que Di Pietro (2007) define como sentido estrito de Administração Pública:

A Administração Pública pode ser definida objetivamente como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa<sup>9</sup> do Estado.

Para Di Pietro (2007, p. 45), em sentido amplo, o conceito de Administração Pública se confunde com o de “Governo”, pois abrange também “os órgãos governamentais,

---

<sup>9</sup> Responsável pela execução das diretrizes governamentais (PIETRO, 2007).

supremos, constitucionais (Governo) [...] e a função política, que traça as diretrizes governamentais".

O Decreto-Lei nº 200/1967 em seu artigo 4º lista os componentes da Administração Pública Federal:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: (a) Autarquias; (b) Empresas Públicas; c) Sociedades de Economia Mista; d) Fundações públicas.

É importante acrescentar também que, não obstante, o foco na reforma gerencial da década de 1990, o Decreto citado no parágrafo anterior, pelos elementos inovadores que trouxe à administração pública brasileira, também é instrumento importante na compreensão do cenário que introduz as agências reguladoras no Brasil e por isso é citado nesta seção.

#### 2.1.1.1 Princípios Constitucionais da Administração Pública

Princípios são proposições fundamentais que condicionam a estrutura da ciência (CRETELLA JÚNIOR, 1989 apud DI PIETRO, 2007). O artigo 37 da Constituição de 1988 menciona cinco princípios aos quais deve submeter-se a Administração Pública Direta e Indireta: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade Administrativa, Publicidade e Eficiência (BRASIL, 1988). Para este trabalho, o princípio mais relevante é o da eficiência, razão pela qual foi dedicada maior atenção à explicação deste princípio.

De acordo com o princípio da Legalidade, a Administração Pública apenas pode fazer o que a lei admite. Portanto, essa é uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais (DI PIETRO, 2007). Este princípio visa diminuir a incidência da subjetividade na Administração, que não age por finalidade própria, antes,

executa o direito tendo em vista a necessidade de preservação da ordem jurídica (MORAES, A., 2008).

É possível depreender duas interpretações a respeito do princípio da Impessoalidade. A primeira consta da obra de Di Pietro (2007, p. 62) e diz que “a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento”. A segunda interpretação é de Moraes, A. (2008, p. 321):

Esse princípio completa a ideia já estudada de que o administrador é um executor do ato, que serve de veículo de manifestação da vontade estatal, e, portanto, as realizações administrativo-governamentais não são do agente político, mas sim da entidade pública em nome da qual atuou.

Os atos da Administração devem estar em harmonia com os princípios de justiça e de equidade, com a ideia de honestidade, com a moral e com os bons costumes (DI PIETRO, 2007), este é o princípio da Moralidade Administrativa, intimamente ligado ao conceito de “probidade administrativa” (MORAES, A., 2008).

O princípio da Publicidade “exige a ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei” (DI PIETRO, 2007, p. 66). “A publicidade se faz pela inserção do ato no *Diário Oficial* ou por edital afixado no lugar próprio para divulgação de atos públicos, para conhecimento do público em geral e, consequentemente, início da produção de seus efeitos” (MORAES, A., 2008, p. 323).

Acrescentado expressamente aos princípios constitucionais da Administração por meio da Emenda Constitucional nº 19/98, o princípio da Eficiência apresenta dois aspectos: com relação ao modo de atuação do agente público e com relação ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública. Em ambos os casos, espera-se um desempenho que permita auferir resultados representativos na prestação do serviço público (DI PIETRO, 2007). “O princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando à adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum” (MORAES, A., 2008).

Moraes, A. (2008, p. 328-331) lista as seguintes características do princípio da eficiência:

- Direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum: a Constituição, no inciso IV do art. 3º, prevê que um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil é “promover o bem de todos”.
- Imparcialidade: é a independência perante os interesses privados, individuais ou de grupo.
- Neutralidade: significa isenção na valoração de interesses em conflito.
- Transparência: implica a adoção de condutas positivas contra a prática de subornos, corrupção e tráfico de influência, e a observância de fatores objetivos como mérito-funcional e competência no que diz respeito ao provimento de cargos e funções públicas.
- Participação e aproximação dos serviços públicos da população.
- Eficácia: adimplemento das competências ordinárias da Administração e na execução e cumprimento dos entes administrativos dos objetivos que lhes são próprios.
- Desburocratização: evitar a burocratização administrativa desnecessária.
- Busca da qualidade: Moraes, A. (2008, p. 331) destaca a definição<sup>10</sup> dada pela Secretaria Geral da Presidência de que:

Qualidade de serviço público é, antes de tudo, qualidade de serviço, sem distinção se prestado por instituição de caráter público ou privado; busca-se a otimização dos resultados pela aplicação de certa quantidade de recursos e esforços, incluída, no resultado a ser otimizado, primordialmente, a satisfação proporcionada ao consumidor, cliente ou usuário. [...] Outra característica básica da qualidade total é a melhoria permanente.

Em seção própria será explicada a importância deste princípio para a Reforma do Estado de 1995 e a consequente influência na criação de agências como a ANTT.

---

<sup>10</sup> Constante na Portaria nº 05, de 14/11/1991, do presidente do Comitê Nacional da Qualidade e Produtividade, secretário geral da Presidência da República.

### 2.1.1.2 Administração Pública Indireta e Descentralização

Antes de tratar da Administração Pública Indireta em si, é importante expor o conceito de descentralização: “é a distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica” (DI PIETRO, 2007, p. 380). Di Pietro (2007) aponta a existência de dois tipos de descentralização, a saber: “política”, referente à criação dos Estados-membros da federação e os Municípios; “administrativa”, por meio da qual se criaram os membros da Administração Indireta.

A descentralização administrativa relevante para este estudo é a definida por Di Pietro (2007) como “por serviços, funcional ou técnica”: “é a que se verifica quando o poder público (União, Estados ou Municípios) cria uma pessoa jurídica de direito público ou privado e a ela atribui a titularidade e a execução<sup>11</sup> de determinado serviço público [...] essa criação somente pode dar-se por meio de lei” (DI PIETRO, 2007, p. 382). Di Pietro (2007, p. 383) afirma que o processo de descentralização envolve:

- Reconhecimento de personalidade jurídica ao ente descentralizado;
- Existência de órgãos próprios, com capacidade de auto-administração exercida com certa independência em relação ao poder central;
- Patrimônio próprio, necessário à consecução de seus fins;
- Capacidade específica, ou seja, limitada à execução do serviço público determinado que lhe foi transferido, o que implica sujeição ao princípio da especialização<sup>12</sup>, que impede o ente descentralizado de desviar-se dos fins que justificaram a sua criação;
- Sujeição a controle ou tutela, exercido nos limites da lei, pelo ente instituidor; este controle tem que ser limitado pela lei precisamente para assegurar certa

<sup>11</sup> “Em consequência, o ente descentralizado desempenha o serviço com independência em relação à pessoa que lhe deu vida, podendo opor-se a interferências indevidas; estas somente são admissíveis nos limites expressamente estabelecidos em lei e têm por objetivo garantir que a entidade não se desvie dos fins para os quais foi instituída. Essa a razão do controle ou tutela que tais entidades se submetem nos limites da lei” (PIETRO, 2007, p. 383).

<sup>12</sup> O benefício do princípio da especialização está em que “se formará (ou deveria formar-se) um corpo técnico, especializado na execução do serviço que lhe foi confiado” (PIETRO, 2007, p. 384).

margem de independência ao ente descentralizado, sem o que não se justificaria a sua instituição.

O já referido Decreto-Lei nº 200/1967 trata em seu artigo 4º sobre a composição da Administração Pública Indireta e Di Pietro (2007, p. 392) afirma que a Constituição Federal de 1988, em artigos como 37, 49, 70 e 71:

usa a expressão *Administração Indireta* no mesmo sentido subjetivo do Decreto-Lei nº 200/1967, ou seja, para designar o conjunto de pessoas jurídicas, de direito público ou privado, criadas por lei, para desempenhar atividades assumidas pelo Estado, seja como serviço público, seja a título de intervenção no domínio econômico.

Compõem a Administração Indireta as autarquias, as fundações instituídas pelo Poder Público, as sociedades de economia mista, as empresas públicas e os consórcios públicos (DI PIETRO, 2007). Para este trabalho é relevante explicar apenas conceitos referentes às autarquias.

Di Pietro (2007) caracteriza a autarquia como pessoa jurídica de direito público, portanto, sua origem está na vontade do Estado; é criada por lei (impossibilidade de se extinguirem pela própria vontade), e sua finalidade é o interesse coletivo. Autarquias têm praticamente as mesmas prerrogativas (inclusive as autoritárias) e sujeições (ausência de liberdade na fixação ou modificação dos próprios fins e obrigação de cumprir os escopos) da Administração Direta e possuem fins não lucrativos. Por fim, autarquias são pessoas públicas administrativas, porque têm apenas o poder de auto-administração, nos limites estabelecidos em lei, isto é, há sujeição a controle positivo do Estado. Sobre o princípio da especialização aplicado às autarquias Di Pietro (2007, p. 400) comenta:

A especialização dos fins ou atividades coloca a autarquia entre as formas de descentralização administrativa por serviços ou funcional [...] a autarquia desenvolve capacidade específica para a prestação de serviço determinado [...] o princípio da especialização as impede de exercer atividades diversas daquelas para as quais foram instituídas.

## 2.1.2 Reformas da Administração Pública

Até o final da década de 1920 prevalecia no Estado Brasileiro a Administração Pública Patrimonialista, em que o aparelho estatal é uma extensão do poder do soberano e a prática do nepotismo é comum. Como os cargos públicos são usados como recompensas, o ambiente se torna propício para a prática da corrupção e a eficiência da máquina estatal fica comprometida, já que a qualificação profissional não é o principal critério para o provimento dos cargos públicos (MATIAS-PEREIRA, 2009).

Na década de 1930 teve início no Brasil a chamada “Era Vargas”, que se estendeu até meados da década de 1940. Nesse período aconteceu a Reforma Burocrática da Administração Pública, cujo objetivo era realizar a transição do Estado Patrimonialista até então vigente para um Estado no qual prevalece a burocracia weberiana. Em 1936 foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), cujo objetivo principal era a modernização administrativa do país, esse processo de modernização foi influenciado pela Administração Científica de Taylor (BRASIL, 1995), e:

Buscou a racionalização por meio da simplificação, padronização e aquisição racional de materiais, revisão de estruturas e aplicação de métodos na definição de procedimentos, bem como foi implantada a função orçamentária vinculada ao planejamento (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 91).

A Administração Pública Burocrática objetiva o combate ao nepotismo e à corrupção pelo estabelecimento da meritocracia, da hierarquia funcional, da impessoalidade e do formalismo e traz consigo a ideia de “controle rígido dos processos e do ingresso à carreira pública, com regras na admissão, controle nas compras, visando evitar abusos, ineficiência e incapacidade” (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 113).

Esse modelo burocrático, segundo Matias-Pereira (2009) melhor se adéqua a um Estado de tamanho reduzido, peculiar a ao Liberalismo; entretanto a História do Brasil mostra um movimento contrário no que diz respeito ao tamanho do Estado, que nas décadas seguintes caracterizou-se como Estado Intervencionista, e

seguindo as ideias keynesianas<sup>13</sup> vigentes à época, foram criadas empresas estatais que colocaram o Estado como “empresário”, sendo ele mesmo o responsável pelos serviços, o que fez com que a estrutura pública inchasse e se tornasse incompatível com o rígido controle trazido pela Administração Burocrática. Sobre essa incompatibilidade, Matias-Pereira (2009, p. 92) afirma que:

A administração burocrática implantada na década de 1930 foi objeto de inúmeras tentativas de reforma. Observa-se que os frágeis resultados obtidos foram decorrentes das inadequações do modelo adotado. Essas reformas estiveram centradas na extinção e criação de órgãos, bem como na constituição de estruturas paralelas visando alterar a rigidez burocrática.

Em 1964 iniciou-se no Brasil a Ditadura Militar. Apesar de nessa época ter ocorrido o aumento da tutela do estado nas questões civis, também começou um processo rumo à desburocratização<sup>14</sup> da Administração Pública. Ocorreu no Brasil outra reforma administrativa:

Operada em 1967 pelo Decreto-Lei 200, constitui um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Mediante o referido decreto-lei, realizou-se a transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, a fim de obter-se maior dinamismo operacional por meio da descentralização funcional. Instituíram-se como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, o descongestionamento das chefias executivas superiores (desconcentração/descentralização), a tentativa de reunir competência e informação no processo decisório, a sistematização, a coordenação e o controle (BRASIL, 1995, p. 19).

Mesmo este modelo não provocou mudanças significativas na administração burocrática porque “permitiu a coexistência de núcleos de eficiência e competência na administração indireta e formas arcaicas e ineficientes no plano da administração direta ou central. O núcleo burocrático foi, na verdade, enfraquecido” (BRASIL, 1995, p. 20). Então houve em 1970 uma nova tentativa de modernizar a Administração Pública, por meio da criação da Secretaria de Modernização que, dentre outras

<sup>13</sup> Explicadas em seção a diante sobre as bases da nova gestão pública.

<sup>14</sup> Como será visto em seção adiante sobre as bases da nova gestão pública, esse processo foi influenciado por movimentos em outros países rumo à adoção de práticas gerenciais na Administração Pública.

práticas, tentou implantar a Administração de Recursos Humanos no âmbito federal (BRASIL, 1995).

Já no fim da Ditadura, no início da década de 1980 foram instituídos o Ministério da Desburocratização e o Programa Nacional de Desburocratização, visando direcionar a Administração a uma abordagem gerencial, estes órgãos tinham como objetivos a revitalização e agilização das organizações do Estado, a descentralização da autoridade, a melhoria e simplificação dos processos administrativos e a promoção da eficiência (BRASIL, 1995). Mais tarde, as diretrizes desse programa foram utilizadas como orientação para o desenvolvimento do Programa Nacional de Desestatização, abordado a seguir (BRASIL, 1995).

O Quadro 1 apresenta um comparação entre a Administração Pública Burocrática e a Administração Pública Gerencial.

<i>Administração Pública Burocrática</i>	<i>Administração Pública Gerencial</i>
* Rígida, voltada para si e para o controle interno	* Flexível, voltada para o atendimento do cidadão
* Concebida na segunda metade do séc. XIX, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista	* Emerge na segunda metade do séc. XX como resposta ao desenvolvimento tecnológico e à globalização, que expuseram a deficiência do modelo anterior
* Baseia-se nos princípios da profissionalização, organização em carreira, hierarquia funcional, impessoalidade e formalismo	* Objetiva tornar a Administração Pública eficiente, restringindo custos e aumentando a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário
* Controles formais e a priori	* Controle a posteriori ou de resultados: busca-se definir com precisão as metas de cada órgão, outorgar maior autonomia ao administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros,
* Sem grande preocupação com a eficiência da prestação de serviços públicos	* Conservam-se alguns princípios como a meritocracia, sistema estruturado de remuneração, organização em carreira e avaliação de desempenho
* Interesse público muitas vezes confundido com o do próprio aparelhamento administrativo	* Interesse público = interesse do cidadão, maior participação do cidadão e das entidades privadas na Administração Pública.

**Quadro 1. Comparação entre a Administração Pública Burocrática e a Administração Pública Gerencial**  
Fonte: Elaboração Própria, com base em Di Pietro (2009)

A partir de meados da década de 1980 verifica-se uma crise fiscal que prejudicou não apenas o Brasil, mas muitos outros países (BRESSER, 1997). Essa crise será abordada adiante quando forem tratadas as bases para a Nova Gestão Pública, por

enquanto é suficiente dizer que, segundo Bresser (1997) essa crise teve origens no modo de intervenção do Estado na economia. Nessa mesma época no Brasil, promulgou-se a Constituição Federal vigente atualmente. Defende-se que a Constituição de 1988 representou um retrocesso em direção às disfunções da burocracia, por que:

Retirou autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, bem como impôs a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis [...] supriu, também, da administração indireta a sua flexibilidade operacional, na medida em que atribuiu às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 95).

Em 1990 teve início o governo Collor. Com o objetivo de melhorar o desempenho da máquina pública, tentou-se reduzir o tamanho do Estado por meio do Programa Nacional de Desestatização, cuja execução foi iniciada sem que antes fosse estabelecida uma estrutura de regulação que sustentasse esse modelo (MATIAS-PEREIRA, 2009).

De acordo com Matias-Pereira (2009), o programa de desestatização brasileiro foi influenciado: pelo modelo inglês que preconizou a geração de riqueza pela iniciativa privada, deixando para o Estado o papel de cuidar do bem-estar social; pelo modelo espanhol, cujo propósito era obter eficiência na geração de riquezas pelas empresas. Esse autor destaca ainda:

Diante da escassez de recursos, o Estado brasileiro optou em empregá-los naquelas atividades que lhe seriam inerentes, transferindo as demais para o setor privado. O Programa tinha como objetivos: (I) Reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada provadas atividades indevidamente exploradas pelo setor público; (II) Contribuir para a diminuição da dívida pública; (III) Permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada; e (IV) Permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para consecução das propriedades nacionais (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 170).

As seções a seguir tratarão da Reforma Gerencial da Administração ocorrida no Brasil na década de 1990. Iniciada em 1995, no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, a Reforma foi a responsável pela estrutura de regulação a que se

fez referência quando foi abordado o Governo Collor. Fazem parte desta estrutura as Agências Reguladoras, entre elas a Agência Nacional de Transportes Terrestres, objeto deste estudo de caso.

#### 2.1.2.1 As bases da Nova Gestão Pública: *New Public Management*

No sistema capitalista, a coordenação da economia não é feita apenas pelo mercado, antes, o Estado tem um papel fundamental na coordenação do sistema econômico, porque não apenas é o responsável pela manutenção da ordem interna, mas pela estabilidade da moeda e pela regulação do mercado. Enquanto o mercado é responsável pela coordenação das trocas que ocorrem na economia, o Estado cuida do equilíbrio na medida em que, de acordo com o julgamento político da sociedade, realiza transferências para setores considerados prejudicados no que diz respeito à remuneração que recebem (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Bresser-Pereira (2009) parte desse argumento para afirmar que quando ocorre uma crise relevante no sistema econômico, as razões serão encontradas no mercado ou no Estado e afirma que:

A combinação ou a complementaridade de mercado e Estado, de capital e organização, de empresários e administradores públicos e privados, tornara-se essencial para o bom funcionamento dos sistemas econômicos e a consolidação dos regimes democráticos (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 11).

Para Keynes, a Grande Depressão dos anos 30 teve suas origens no mau-funcionamento do mercado e, consequentemente, do Estado Liberal que deu lugar ao Estado Social-Burocrático (KEYNES, 1973, apud BRESSER-PERREIRA, 1997). Segundo o pensamento keynesiano, esse novo modelo de Estado, também denominado “intervencionista”, é o responsável pelo equilíbrio da economia, sendo, portanto, o condutor do mercado. Admite-se ainda a influência da globalização e incentiva-se o desenvolvimento, desde que o Estado seja componente imprescindível no controle das atividades; o objetivo é elevar a eficiência da economia cuidando para que também se transfira renda a setores menos

favorecidos da sociedade. Por isso, é preferível “terceirizar” a “privatizar”, assim o Estado ainda é o responsável pela prestação dos serviços, mas possibilita a geração de renda aos terceiros que de fato executam atividades e detém o controle delas (ASSAF NETO, 2009).

Já a crise dos anos 1980, para Bresser-Pereira (1997, p. 12) tem suas raízes no Estado Intervencionista, que “de fator de desenvolvimento, se transforma em obstáculo”, isso por que:

Com a redução brutal dos custos de transporte e de comunicação, a economia mundial globalizou-se, ou seja, tornou-se muito mais integrada e competitiva. Em consequência, os estados nacionais perderam autonomia, e as políticas econômicas desenvolvimentistas, que pressupunham países relativamente fechados e autárquicos, não mais se revelaram efetivas. Aos poucos foi se tornando claro que o objetivo da intervenção deixara de ser a proteção contra a concorrência, para se transformar na política deliberada de estimular e preparar as empresas e o país para a competição generalizada.

[...]

A globalização impôs, assim, uma dupla pressão sobre o Estado: de um lado representou um desafio novo – o papel do Estado é proteger seus cidadãos, e essa proteção estava agora em cheque; do outro lado, exigiu que o Estado, que agora precisava ser mais forte para enfrentar o desafio, se tornasse também mais barato, mais eficiente na realização de suas tarefas, para aliviar o seu custo sobre as empresas nacionais que concorrem internacionalmente (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 11 - 14)

Segundo Bresser-Pereira (1997), apenas as economias do Leste e do Sudeste Asiático foram pouco afetadas pela crise, nos outros países ganhou espaço a necessidade de uma reforma do Estado. Destacam-se aqui, apenas para ampliar a compreensão, experiências como dos Estados Unidos e do Canadá, que influenciaram a Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil na década de 1990.

Desde 1960 têm sido realizados em países como os Estados Unidos, Canadá e Inglaterra, estudos com o objetivo de identificar as melhores práticas do setor privado e sua aplicação para a Administração Pública. Essas pesquisas influenciaram países como o Canadá, o Brasil e muitos outros, impulsionando a realização de reformas administrativas em busca de eficiência, eficácia e efetividade

no setor público. Essas reformas foram denominadas “*New Public Management – Nova Gestão Pública (NGP)*” (MATIAS-PEREIRA, 2009).

Matias-Pereira (2009), com base nas práticas empresariais apresenta como propostas para a NGP a redução do tamanho do setor público: maior autonomia e responsabilidade dos gestores por meio da instituição de agências; delegação e descentralização de atividades; ênfase em resultados e em indicadores de avaliação; transparência nas contas públicas, etc.

Giácomo (2005, p. 161) afirma que essas propostas contribuem para “implementar mudanças que explicitem melhor os mecanismos de responsabilização (*accountability*) por parte dos agentes estatais, a fim de assegurar o atendimento às necessidades dos cidadãos”. A conclusão a que o autor chega é que o intuito da Nova Gestão Pública não era criar um novo modelo de Administração Pública, mas trazer melhorias ao existente por meio da utilização de práticas gerenciais sem perder de vista a função pública do aparelho estatal (GIÁCOMO, 2005).

Matias-Pereira (2009, p. 105) afirma ainda que:

A concretização desta nova forma de gestão tem sido efetuada de várias formas, como, por exemplo, por meio de privatizações; abertura de mercados antes protegidos; concessões de serviços públicos ao setor privado; além da criação de entidades e contratos com características especiais como: agências reguladoras; parcerias público-privadas, entre outros.

No Brasil, a NGP chegou em 1995 sob a denominação de “Administração Pública Gerencial” e foi inserida nas políticas públicas por meio da Reforma Administrativa promovida no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (GIÁCOMO, 2005).

#### 2.1.2.2 Administração Pública Gerencial: Reforma de 1995

“Um serviço público moderno, profissional e eficiente, voltado para as necessidades do cidadão” (CARDOSO, 1995 apud GIÁCOMO, 2005, p. 157), este era o objetivo do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, iniciado em 1995. Sob o comando de Luiz Carlos Bresser Pereira, então Ministro da Administração e Reforma

do Estado, foi deflagrada naquele ano a Reforma Gerencial da Administração Pública, cujo principal instrumento foi o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), abordado em seção própria a seguir. De acordo com Bresser-Pereira (1997, p. 7):

nos anos 90, se verificou a inviabilidade da proposta conservadora de Estado mínimo [...] – fez-se necessária a<sup>15</sup> – reconstrução do Estado, para que este pudesse realizar não apenas suas tarefas clássicas de garantia da propriedade e dos contratos, mas também seu papel garantidor dos direitos sociais e de promotor da competitividade do seu respectivo país.

Para o ex-ministro e principal pensador da Reforma Gerencial no Brasil, esta envolve quatro problemas, a saber: a delimitação do tamanho do Estado; a redefinição do papel regulador do Estado; a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar (BRESSER-PEREIRA, 1997).

No que diz respeito à delimitação do tamanho do Estado, o objetivo da Reforma era reduzi-lo por meio de programas de privatização, concessão, terceirização, entre outros, que implicassem a transferência de atividades não-exclusivas do Estado para o setor privado e para o setor público não-estatal (BRESSER-PEREIRA, 1997). Esse problema é relevante para este trabalho porque é aqui que se enquadram os objetos de regulação de agências como a ANTT.

Para atingir a maximização da governabilidade, a Reforma trouxe em seu escopo:

instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 19).

Já sobre a redefinição do papel regulador do Estado, a intenção era reduzir o grau de interferência do Estado:

<sup>15</sup> Comentário acrescentado.

através (SIC) de programas de desregulação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país a nível internacional ao invés de protetor da economia nacional contra competição internacional (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 18).

Isso não significa o enfraquecimento da função reguladora do Estado, mas uma mudança de estratégia, realizada por meio da governança.

O aumento da capacidade de tornar efetivas a decisões do governo (governança) se daria por meio da diminuição do tamanho do Estado concomitantemente ao seu fortalecimento: financeiro, ao superar a crise fiscal que o abalou nos anos 80; estrutural, com uma clara delimitação de sua área de atuação e uma precisa distinção entre seu núcleo estratégico, onde as decisões são tomadas e suas unidades descentralizadas; estratégico, ao capacitar elites políticas para tomar as decisões econômicas e políticas necessárias; administrativo, ao trazer capacitação técnica ao meio público (BRESSER-PEREIRA, 1997). E é nesse problema que se encontra a origem das agências reguladoras:

Na execução das atividades exclusivas do Estado [...] há três tipos de instituição: as secretarias formuladoras de políticas públicas [...], as agências executivas, que executam as políticas [...], e as agências reguladoras, mais autônomas, que buscam definir os preços que seriam de mercado em situações de monopólio natural ou quase natural. As agências reguladoras [...] não existem para realizar políticas do governo, mas para executar uma função mais permanente que é essa de substituir-se aos mercados competitivos (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 43).

Nota-se então, que a Reforma Gerencial do Estado foi feita em duas etapas: a primeira consistiu na realização de privatizações, descentralização, desregulamentação, etc.; na segunda ocorreu a reestruturação da capacidade administrativa institucional (MATIAS-PEREIRA, 2009), pela qual se deve entender a Reforma “como um processo de criação ou de transformação de instituições, de forma a aumentar a governança e a governabilidade” (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 19).

Assim, “o Estado deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via de produção de bens e serviços, para se adequar a uma nova função de Estado Gerencial” (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 116).

No segundo governo de Fernando Henrique Cardoso extinguiu-se o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), então a continuidade do processo de implantação da reforma do Estado foi atribuída ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que passou a utilizar como instrumento básico o Orçamento Anual da República (MATIAS-PEREIRA, 2009).

A Reforma Gerencial de 1995 buscou:

O fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no âmbito federal, e a progressiva descentralização vertical, nos âmbitos estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação dos serviços sociais e de infraestrutura (BRASIL, 1995, p. 13).

#### 2.1.2.3 Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)

Elaborado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) foi o instrumento da Reforma Gerencial da Administração Pública Brasileira no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, iniciado em 1995, e expôs o objetivo da Reforma: uma “transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão” (BRASIL, 1995, p. 13).

Tendo em vista apenas as atividades-fim da Administração Pública, o PDRAE considerou quatro setores de atuação do Estado e não fez menção aos serviços administrativos (atividades-meio), são eles: o núcleo estratégico, que define as leis e as políticas públicas e cobra seu cumprimento, e compreende os Três Poderes; as atividades exclusivas, onde estão os poderes de regulamentar, fiscalizar e fomentar, fazem parte deste setor, por exemplo, a polícia e a previdência social básica; os serviços não exclusivos, setores em que atuam juntos o Estado e outras organizações privadas ou públicas não-estatais, como universidades e hospitais; e o setor de produção de bens e serviços para o mercado, essa é a área de atuação das

empresas, aqui são realizadas atividades econômicas com fins lucrativos (DI PIETRO, 2009).

De acordo com Di Pietro (2009, p. 33):

No primeiro setor, afirma-se que a efetividade das decisões é mais importante que a eficiência; aí pode haver um misto de administração burocrática e gerencial. Nos demais setores, a eficiência é mais importante, devendo prevalecer a administração pública gerencial.

Tendo em vista essas prioridades, o PDRAE trouxe como objetivos globais (BRASIL, 1995, p. 45):

- Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos.
- Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada.
- Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União.
- Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União.

Definidos os objetivos globais, o PDRAE parte para objetivos específicos por setor. Para o núcleo estratégico estão previstos a modernização da administração burocrática mediante uma política de profissionalização do serviço público; introdução de uma cultura gerencial baseada na avaliação do desempenho; atribuição de capacidade gerencial para definir e supervisionar os contratos de gestão com as agências autônomas responsáveis pelas atividades exclusivas do Estado; etc. (DI PIETRO, 2009).

Para o setor de atividades exclusivas, previu-se uma maior participação popular na fixação de políticas públicas; a instituição do controle de resultados; a transformação das autarquias e fundações que possuem poder de Estado em agências autônomas administradas segundo contratos de gestão; etc. (DI PIETRO, 2009).

Para o setor de serviços não exclusivos, é previsto o programa de “publicização”, em que autarquias e fundações públicas seriam transformadas em organizações sociais (entidades públicas não estatais). Para o setor de produção para o mercado, propõe-se a continuidade do programa de privatização; reorganização e fortalecimento dos órgãos de regulação dos monopólios naturais privatizados; implantação de contrato de gestão com as empresas que não puderem ser privatizadas, entre outros (DI PIETRO, 2009).

Conclui-se que esses objetivos específicos, principalmente no que tange à criação de agências autônomas e à reestruturação dos órgãos de regulação, propiciaram a criação das Agências Reguladoras, vistas em seção própria adiante.

Vale destacar a interpretação de Hironobu e Abrucio (2008) a respeito do PDRAE e da Reforma Gerencial: a proposta não era destruir a burocracia weberiana vigente, mas aperfeiçoar processos a fim de adequá-los à nova realidade imposta pela globalização e a diminuição da autonomia dos estados nacionais, como citado anteriormente, tornando a Gestão Pública mais flexível e transparente. Para esses autores, o principal ponto de convergência entre o PDRAE e a NGP estava no desenho institucional proposto: de acordo com essa concepção, o Estado atuaria mais como regulador e promotor dos serviços públicos e buscaria, preferencialmente, a descentralização, a desburocratização e o aumento da autonomia de gestão (BRESSER-PEREIRA, 1998 apud HIRONOBU; ABRUCIO, 2008).

#### 2.1.2.4 Concessões, Permissões e Autorizações

Para entender sobre o que incide a função regulatória da Agência Nacional de Transportes Terrestre é mister conhecer conceitos como os de concessão, permissão e autorização, todos trazidos pela ideia abrangente de privatização, peculiar à Reforma Gerencial do Estado. Não é objetivo deste trabalho aprofundar-se em discussões doutrinárias e jurídicas nesse âmbito, portanto, a abordagem desta seção se aterá apenas a ideias necessárias à compreensão

O conceito amplo de privatização, “abrange todas as medidas adotadas com o objetivo de diminuir o tamanho do Estado” (DI PIETRO, 2009, p. 5), compreendendo: a desregulação, que é a diminuição da intervenção do Estado no domínio

econômico; a desmonopolização de atividades econômicas; a venda de ações de empresas estatais ao setor privado; a concessão de serviços públicos; e a terceirização, por meio da qual a Administração celebra contratos com entes privados buscando sua colaboração (DI PIETRO, 2009).

Com relação à parceria entre o Estado e entes privados, Di Pietro (2009, p. 23) destaca a relevância de ações desse tipo para concretizar o já referido “Princípio da Eficiência da Administração Pública”, afirmando que:

Serve ao objetivo de diminuição do tamanho do aparelhamento do Estado, na medida em que delega ao setor privado algumas atividades que hoje são desempenhadas pela Administração, com a consequente extinção ou diminuição de órgãos públicos e entidades da administração indireta, e diminuição do quadro de servidores; serve também ao objetivo de fomento à iniciativa privada, quando seja deficiente, de modo a ajudá-la no desempenho de atividades de interesse público; e serve ao objetivo da eficiência, porque introduz, ao lado da forma tradicional de atuação da Administração Pública Burocrática, outros procedimentos que, pelo menos teoricamente (segundo os idealizadores da Reforma), seriam mais adequados a esse fim de eficiência.

A concessão de serviços públicos é tratada nas Leis nºs 8.987 de 13/12/1995 e 9.074 de 07/07/1995 e é definida por Di Pietro (2009, p. 75) como:

o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço público, para que o execute em seu próprio nome, por sua conta e risco, mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço.

A mesma autora comenta o fato de que essa modalidade de concessão deve equilibrar dois fatores tidos como opostos: o serviço público, que, sob a autoridade da Administração Pública, de estar voltada para o interesse coletivo; e a empresa, cujo objetivo é tirar o maior proveito possível da relação com o Ente Público.

Do primeiro fator resulta o objeto de uma concessão: a execução de um serviço público. Por isso, há no contrato cláusulas regulamentares e a outorga de poderes públicos ao concessionário (que está sujeito aos princípios próprios da prestação de serviços públicos). No que diz respeito à Administração, são reconhecidos poderes ligados ao controle da prestação de serviços e também a reversão de bens da concessionária ao término da concessão, bens estes afetados à prestação do

serviço (DI PIETRO, 2009). Há que se falar também dos efeitos trilaterais desse tipo de concessão: sobre o poder concedente, o concessionário e o usuário.

As cláusulas regulamentares – como as que definem o objeto, a forma de execução, a fiscalização, direitos e deveres das partes, hipóteses de rescisão, etc. – são expressão do poder que detém a Administração de fixar e alterar unilateralmente aspectos referentes à organização do serviço visando ao benefício do interesse público. Vale ressaltar que é imprescindível a manutenção do equilíbrio econômico financeiro do contrato, este item será tratado adiante, quando for abordado o segundo aspecto da concessão (DI PIETRO, 2009)

A outorga de prerrogativas públicas ao concessionário está prevista na Lei nº 8.987/95 e pode ser feita também por meio das normas regulamentadoras do serviço (DI PIETRO, 2009).

Os princípios a que se sujeita o concessionário, considerados requisitos para que o serviço seja considerado adequado, são os inerentes à prestação de serviços públicos, a saber: continuidade, segundo o qual não pode haver interrupção na prestação do serviço por iniciativa do concessionário, a não ser em hipóteses previstas na lei e no contrato; mutabilidade do regime jurídico significa que, tendo em vista o interesse público, a Administração pode alterar unilateralmente as cláusulas regulamentares, estão sujeitos a esse princípio o concessionário e os usuários; e igualdade dos usuários, constitui aplicação do princípio que afirma que “todos são iguais perante a lei” e significa que todos os usuários que satisfaçam às condições legais fazem jus à prestação do serviço (DI PIETRO, 2009).

No que diz respeito aos poderes da Administração, cabe explicar que esta se coloca em posição de supremacia em relação ao contratado por causa do duplo aspecto do regime jurídico administrativo: prerrogativas necessárias à satisfação do interesse público e restrições que preservam os direitos individuais (DI PIETRO, 2009). Na concessão, não se transfere a titularidade do serviço, mas apenas sua execução é responsabilidade da concessionária, portanto, cabe à Administração zelar pela fiel

execução do contrato, por meio dos poderes de direção e controle<sup>16</sup>. Além do poder de fiscalização (controle), a Administração dispõe dos poderes (DI PIETRO, 2009):

- Sancionatório, segundo o qual aplica penalidades aos infratores;
- De decretar a caducidade<sup>17</sup>;
- De intervenção, não possui caráter punitivo, consiste na substituição, temporária, da concessionária pelo concedente, visando à apuração de irregularidades e a assegurar a continuidade do serviço, apontando as medidas mais adequadas para sanar as irregularidades encontradas;
- De encampação<sup>18</sup>;
- De usar compulsoriamente os recursos humanos e materiais da empresa concessionária, tendo em vista a necessidade de observância do princípio da continuidade do serviço público;
- De exigir garantia, uma das características dos contratos administrativos, é prevista genericamente na Lei nº 8.987/95 em seu artigo 23, inciso V.

A referida “reversão dos bens públicos” (MELLO, 1995 apud DI PIETRO, 2009, p. 90) consiste na “passagem ao poder concedente dos bens do concessionário aplicados ao serviço, uma vez extinta a concessão”, este conceito também se aplica à permissão (estudada adiante nesta seção). No que diz respeito à natureza pública dos bens afetados à prestação do serviço, Di Pietro (2009, p. 91) comenta sobre a empresa concessionária de serviço público:

Ela dispõe de bens que estão vinculados à prestação do serviço, sob pena de paralisação que infringe o princípio da continuidade. Estes bens estão submetidos a regime jurídico de direito público, da mesma forma que os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial, referidos no art. 99 do Código Civil [...] como consequência, tais bens estão fora do regime jurídico privado, não podendo ser objeto de relações jurídicas regidas pelo direito civil ou comercial.

<sup>16</sup> Di Pietro (2009, p. 83) afirma que os poderes de direção e controle podem abranger quatro aspectos: Material, referente à execução do contrato; técnico, referente à observância dos requisitos estabelecidos; Financeiro, indispensável à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato; Legal, referente à observância das normas legais e regulamentares.

<sup>17</sup> Estudada quando forem abordadas as formas de extinção do contrato.

<sup>18</sup> Estudada quando forem abordadas as formas de extinção do contrato.

Como último aspecto pertinente ao objeto de uma concessão, foi feita referência aos efeitos trilaterais da concessão. Di Pietro (2009, p. 94) explica que, “embora celebrado apenas entre poder concedente e concessionário, os seus efeitos alcançam terceiros estranhos à celebração do ajuste e que são os usuários do serviço concedido”, estes se colocam em uma relação em que têm direitos e deveres, definidos pelo art. 7º da Lei nº 8.987/95:

- Direito à prestação de serviço adequado, de acordo com o art. 6º, §1º, inc. I, é “o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia em sua prestação, e modicidade das tarifas” (BRASIL, 1995), a essas condições, Di Pietro (2009) destaca ainda o direito a tratamento igualitário aos usuários, e faz uma ressalva ao dizer que pode ocorrer que o usuário não cumpra as exigências legais atinentes ao recebimento do serviço.
- Direito à fiscalização sobre a prestação do serviço, previsto no art. 3º;
- Direito à informação para defesa de interesses individuais ou coletivos, previsto de forma redundante no art. 7º desta Lei, redundante porque já é princípio constitucional consagrado pelo art. 5º, inc. XXXIII da Constituição;
- Direito à modicidade das tarifas, previsto nos arts. 6º, §1º e 11;
- Direito à escolha de data para pagamento da tarifa.

O lucro objetivado pela empresa concessionária é o segundo fator que deve ser equilibrado em uma concessão de serviço público, a consequência direta é que a concessão deve ser tratada como um contrato, em que o concessionário tem o direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro estabelecido no momento da execução do contrato. Direito este baseado em princípios maiores, como o da equidade<sup>19</sup>, da razoabilidade<sup>20</sup>, da continuidade do contrato administrativo e da indisponibilidade do interesse público<sup>21</sup> (DI PIETRO, 2009).

<sup>19</sup> Impede o enriquecimento ilícito de uma das partes em detrimento de outra (DI PIETRO, 2009).

<sup>20</sup> Exige proporção entre o custo e o benefício (DI PIETRO, 2009).

<sup>21</sup> Se o contrato é necessário para atender a alguma necessidade premente da Administração, esta deve assegurar sua continuidade, recompondo o equilíbrio econômico-financeiro sempre que necessário (DI PIETRO, 2009).

A forma normal de extinção do contrato é o término do prazo<sup>22</sup>. Mas o art. 35 da Lei nº 8.987/95 traz dois modos de extinção antes do prazo, tidos como “anormais”. São eles a encampação e a caducidade.

A encampação consiste na (DI PIETRO, 2009, p. 115):

Rescisão unilateral por motivo de interesse público, [...] não se trata de inadimplemento contratual [...], porém, não mais interessa sua manutenção à Administração, que tem que motivar adequadamente a encampação. [...] A encampação dá direito a uma compensação pecuniária por parte do concessionário, abrangendo inclusive os bens revertidos para a Administração, se for o caso.

Já a caducidade, segundo Di Pietro (2009, p.116):

Corresponde à rescisão por inadimplemento contratual por parte da concessionária e só pode ocorrer nas hipóteses indicadas no art. 38 da Lei. Nesse caso, o poder concedente tem que dar à concessionária um prazo para corrigir as falhas e enquadrar-se no contrato; somente se desatendido, deverá o poder concedente instaurar um processo administrativo de inadimplência, no qual será assegurado direito à ampla defesa.

Já o concessionário, mesmo em caso de descumprimento do contrato pelo poder concedente, não tem a faculdade de rescindir o contrato, sob pena de sujeitar-se às mesmas consequências que se aplicam em caso de inadimplemento, e apenas pode interromper a execução do contrato nas hipóteses previstas no art. 6º, §3º da Lei. De acordo com o art. 39, se o poder concedente descumprir o contrato, o concessionário deve propor ação judicial e continuar prestando o serviço até decisão judicial transitada em julgado (DI PIETRO, 2009).

Para este trabalho, o último item pertinente à concessão de serviços públicos é a obrigatoriedade estabelecida pelo art. 175 da Constituição: a concessão e a permissão devem ser feitas sempre através de licitação. No art. 2º, inc. II e III da Lei nº 8.987/95 está a exigência da modalidade<sup>23</sup> “concorrência” para a concessão, e o

<sup>22</sup> No caso de concessão, a Lei nº 8.987/95 exige que este prazo esteja claro no edital de licitação e no contrato. Já a permissão é feita a “título precário”, isto é, revogável a qualquer tempo pela Administração sem direito à indenização (DI PIETRO, 2009).

<sup>23</sup> A lei nº 9.074/95 permite a utilização da modalidade “leilão” para serviços públicos prestados por pessoas jurídicas sob controle da União e para casos em que se pretenda, simultaneamente, a privatização com nova outorga ou prorrogação das concessões existentes (PIETRO, 2009).

art. 40 desta mesma lei manda aplicar as mesmas disposições às permissões de serviço público, logo a modalidade licitatória cabível também é a concorrência (DI PIETRO, 2009). Vale ressaltar que nem a Lei nº 8.987/95 e nem a Lei nº 9.074/95 se estendem na disciplina da licitação e definem que se aplicam, subsidiariamente, as normas da Lei nº 8.666/93.

Ainda nos objetos de Fiscalização da ANTT estão, a permissão de serviço público e a autorização de serviço público. Como já foram explicados minuciosamente os aspectos atinentes à concessão de serviço público, a descrição dessas modalidades de descentralização da prestação de serviços públicos se dará de forma resumida, priorizando suas diferenças em relação à concessão de serviços públicos.

A permissão de serviço público é “ato administrativo unilateral, discricionário e precário<sup>24</sup>, gratuito ou oneroso, pelo qual a Administração Pública faculta ao particular a execução de serviço público ou a utilização privativa de bem público por terceiros” (DI PIETRO, 2009, p. 131). É importante distinguir concessão de permissão: enquanto aquela é contrato com prazo determinado e, por meio do estabelecimento de direitos e deveres às partes, assegura maior estabilidade ao concessionário; esta é ato unilateral, discricionário e precário, portanto, não envolve qualquer direito do particular contra a Administração (DI PIETRO, 2009). Di Pietro (2009, p. 134) destaca ainda uma importante distinção entre concessão e permissão: a permissão pode ser feita a pessoa física, o que não está previsto para a concessão.

Quanto à autorização de serviço público, Di Pietro (2009, p. 136) a define como “ato administrativo unilateral e discricionário pelo qual o Poder Público delega ao particular a exploração de serviço público, a título precário”. Além de estabelecer normas sobre concessão e permissão de serviços públicos, a Lei nº 9.074/95 dispõe nos artigos 5º, inc. III, 13 e 14 sobre a autorização de serviços públicos.

A autorização de serviços públicos está prevista no art. 21, inc. XI e XII, da Constituição (com redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 1995), que confere à União competência privativa para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou

<sup>24</sup> Vide nota de rodapé nº 21.

permissão, entre outros, os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território e os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

#### 2.1.2.5 O Estado Regulador: Agências

O desenvolvimento de um Estado regulador, também denominado “Estado Planejador”, geralmente é peculiar a países cujo desenvolvimento industrial é tardio e onde há dificuldades de desenvolver o ambiente empresarial sem depender de capital externo; em sua maioria países considerados “periféricos” ou “em desenvolvimento” (MATTOS, 2006). Isso se justifica pela própria definição da atividade de regulação, (SALOMÃO FILHO, 2001 apud DI PIETRO, 2007, p.434): “engloba toda forma de organização da atividade econômica através do Estado, seja a intervenção através da concessão de serviço público ou o exercício de poder de polícia”.

No Brasil, o processo de industrialização ganhou força apenas no início da Era Vargas, que, apesar de tentar implantar um modelo burocrático, como visto no início da seção sobre Reformas na Administração Pública, foi um período marcado por políticas protecionistas em certos setores da economia e criação de empresas estatais como a própria Rede Ferroviária Federal S/A. Mattos (2006) destaca que a formação do Estado regulador brasileiro foi fortemente influenciada por ideias keynesianas, principalmente no que diz respeito à implantação de um planejamento racional<sup>25</sup>, já que:

Surge nesse quadro – *fortalecimento do processo de industrialização do Brasil*<sup>26</sup> – uma série de órgãos federais de coordenação e planejamento econômico, autarquias especializadas para a regulação de setores específicos da economia e empresas estatais que, articuladas aos órgãos reguladores, canalizam os investimentos produtivos à industrialização (MATTOS, 2006, p. 3).

<sup>25</sup> “É atribuída maior ênfase aos instrumentos de intervenção do Estado na economia, promovendo o planejamento e o controle da atividade econômica” (ASSAF NETO, 2009, p. 15)

<sup>26</sup> Comentário acrescentado.

Sobre a atividade de regulação no Brasil, Di Pietro (2009, p. 177) comenta:

No direito brasileiro, começou-se a falar em regulação e em agências reguladoras com o movimento de Reforma do Estado, especialmente quando, em decorrência da privatização de empresas estatais e introdução da ideia de competição entre concessionárias de serviços públicos, entendeu-se necessário “regular” as atividades objeto de concessão a empresas privadas, para assegurar regularidade na prestação dos serviços e o funcionamento equilibrado da concorrência. No direito positivo, começou-se a falar em regulação com o emprego da expressão *Estado Regulador* no artigo 174 da Constituição e a introdução da expressão *órgão regulador* nos artigos 21, IX e 177, §2º, inciso III, pelas Emendas Constitucionais nºs 8 e 9, de 1995, respectivamente.

No Brasil, durante as décadas de 1970 e 1980 consolidou-se uma economia baseada em grandes empresas estatais, mas na década de 1990, com o já referido Programa Nacional de Desestatização, implantado no Governo Collor, ganhou força o movimento de privatização destas empresas.

Houve então uma mudança na função do Estado, que de “empresário”, promotor ele mesmo dos serviços, passou a “regulador” da economia. Ainda segundo Matias-Pereira (2009), foi essa significativa redução da intervenção direta do Estado que tornou imperativa uma nova forma de intervenção do Estado: em vez de agente produtor, o Estado deveria normatizar os setores dos serviços públicos delegados e também buscar o equilíbrio entre o Estado, os usuários e os delegatários. Portanto, tornou-se necessário dispor de “instituições de salvaguarda sólidas na área de defesa da concorrência” (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 155). Nesse contexto, foram instituídas as agências reguladoras no Brasil.

Com relação ao surgimento das Agências Reguladoras no Direito Brasileiro, Barroso, (2005, p. 7) comenta ainda:

A constatação de que o Estado não tem recursos suficientes para todos os investimentos necessários e que, além disso, é geralmente um mau administrador, conduziu ao processo de transferência para o setor privado da execução de ampla gama de serviços públicos. Mas o fato de determinados serviços públicos serem prestados por empresas privadas concessionárias não modifica a sua natureza pública: o Estado conserva responsabilidades e deveres em relação à sua prestação adequada. Daí a privatização haver trazido drástica transformação no papel do Estado: em lugar de protagonista na execução dos serviços, suas funções passam a ser as de

planejamento, regulação e fiscalização. É nesse contexto histórico que surgem, como personagens fundamentais, as agências reguladoras.

O termo “agência” é oriundo do Direito Norte-Americano e foi adotado no Direito Brasileiro por influência da Globalização, tornando-se sinônimo de “ente administrativo”. Toda a organização administrativa dos Estados Unidos é baseada em agências que dispõem de certa autonomia com relação aos Três Poderes: com relação ao Judiciário, resolvem certos conflitos de interesses e estão sujeitas a controle por parte dos Tribunais; no que tange ao Legislativo, editam normas; no âmbito do Executivo excluem-se das atribuições das agências apenas as peculiares à Presidência da República (DI PIETRO, 2007).

Vale ressaltar que, nos Estados Unidos, ocorre uma oscilação no poder das agências: de acordo com o período histórico, estas entidades dispõem de mais ou menos poder. No Brasil, o sistema adotado baseou-se no modelo vigente na época em que as agências norte-americanas concentravam alto grau de poder (MATIAS-PEREIRA, 2009).

Apesar da influência do Direito Norte-Americano, a base do Direito Brasileiro está no sistema europeu-continental, cuja organização consiste em um complexo conjunto de órgãos que compõem a Administração Direta e entidades que integram a Administração Indireta (ALVEAL, 2003).

Talvez por isso, Di Pietro (2007) destaca que a maior independência<sup>27</sup>, em relação ao Poder Executivo e a já referida função regulatória são fatores que tornam as agências atraentes. Com relação aos outros dois Poderes praticamente não existe independência: o artigo 5º, inc. XXXV da Constituição impede que matérias sejam excluídas da apreciação do Poder Judiciário; e o princípio da legalidade anteriormente descrito impede o conflito entre atos normativos e normas constitucionais (DI PIETRO, 2007).

As agências que têm por função a regulação são, provavelmente, a maior novidade no Direito, dado que já há entidades como as Universidades Federais que dispõem

---

<sup>27</sup> Gerada pelo grau de autonomia de que dispõem as agências, a maior independência diminuiria a quantidade de estágios do referido processo decisório.

de relativa independência do Poder Executivo (DI PIETRO, 2007). Atualmente delineiam-se duas modalidades de agência: executiva e reguladora (ALVEAL, 2003); para este trabalho apenas a última é relevante, assim não se dispensará muita atenção às explicações sobre as agências executivas.

As agências executivas são entidades preexistentes (autarquias e fundações) que, ao preencher os requisitos legais, recebem a qualificação de agências. São disciplinadas pelos Decretos Federais nºs 2.487 e 2.488, ambos de 1998, e celebram contrato de gestão<sup>28</sup> com o órgão da Administração Pública a que estão vinculadas, objetivando aumentar a eficiência e a redução de custos (DI PIETRO, 2007).

As agências reguladoras por sua vez, têm por função regular matéria específica, e, se forem entidades da Administração Indireta, sujeitam-se ao já referido princípio da especialidade (DI PIETRO, 2007). No âmbito de atuação das agências reguladoras estão atividades relacionadas à fiscalização, regulamentação, regulação e, às vezes, arbitragem e mediação, por isso, quando concebidas, foram dotadas de personalidade jurídica de direito público (MATIAS-PEREIRA, 2009).

Matias-Pereira (2009, p. 167) em análise ao trabalho de Peci (2007) sustenta que:

A regulação é intervenção e restrição da escolha baseada em interesses particulares pelo Poder Público [...] coincide em parte com a atuação da Administração Pública, na medida em que promove a aplicação das leis ao contexto das relações econômicas e sociais.

Nesse sentido, esses órgãos – as *agências reguladoras*<sup>29</sup> – devem exercer políticas regulatórias, que têm como objetivos: defesa da concorrência no mercado; defesa do usuário do serviço público; manutenção do equilíbrio econômico-financeiro no mercado, evitando que os usuários sejam lesados ou negligenciados pelo prestador de serviço.

<sup>28</sup> Forma de ajuste entre a Administração Pública Direta e entidades paraestatais da Administração Indireta. Estabelecido por tempo determinado, este tipo de acordo obriga as entidades da Administração Indireta ao cumprimento de certas metas, e, em troca, lhes dá certa autonomia (PIETRO 2007).

<sup>29</sup> Comentário acrescentado.

Apesar de hoje existirem dez<sup>30</sup> agências reguladoras no Brasil, apenas a Agência Nacional do Petróleo (ANP) e a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) estão previstas constitucionalmente, nos artigos 21 e 177.

As demais não têm previsão constitucional, o que significa que a delegação está sendo feita pela lei instituidora da agência. Por isso mesmo, a função normativa que exercem não pode, sob pena de constitucionalidade, ser maior do que a exercida por qualquer outro órgão administrativo ou entidade da Administração Indireta [...] as normas que podem baixar resumem-se ao seguinte: (a) regular a própria atividade da agência por meio de normas de efeitos internos; (b) conceituar, interpretar, explicitar conceitos jurídicos indeterminados contidos em lei, sem inovar na ordem jurídica (DI PIETRO, 2007, p. 438). Ainda que sejam entes autônomos, as agências reguladoras devem estar sob o controle do Estado, estando submetidas aos Tribunais de Contas, ao Ministério Público e a instâncias da sociedade civil, além dos Ministérios pelos quais são supervisionadas, como consta no quadro 4. As agências reguladoras têm sido instituídas como autarquias de regime especial (MATIAS-PEREIRA, 2009).

O regime especial vem definido nas respectivas leis instituidoras dizendo respeito, em regra, à maior autonomia em relação à Administração Direta; à estabilidade de seus dirigentes, garantida pelo exercício de mandato fixo, que eles somente podem perder nas hipóteses expressamente previstas [...]; ao caráter final de suas decisões, que não são passíveis de apreciação por outros órgãos ou entidades da Administração Pública (DI PIETRO, 2007. p. 436).

O referido papel de controle e regulação antes era desempenhado pela própria Administração Direta, na qualidade de poder concedente, assim, as atribuições das Agências Reguladoras restringem-se às funções que o poder concedente exerce nos referidos tipos de contratos ou atos de delegação, a saber (DI PIETRO, 2007, p. 438):

- Regulamentar os serviços que constituem objeto da delegação;
- Realizar o procedimento licitatório para escolha do concessionário, permissionário ou autorizatário;

---

<sup>30</sup> Vide quadro 4.

- Celebrar o contrato de concessão ou permissão ou praticar ato unilateral de outorga da autorização;
- Definir o valor da tarifa e da sua revisão ou reajuste;
- Controlar a execução dos serviços;
- Aplicar sanções;
- Encampar, decretar a caducidade, intervir, fazer rescisão amigável, fazer a reversão de bens ao término da concessão; e
- Exercer o papel de ouvidor de denúncias e reclamações dos usuários.

<b>Agência</b>	<b>Lei</b>	<b>Ministério Supervisor</b>
Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)	Lei nº 9.427/1996	Ministério das Minas e Energia (MME)
Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)	Lei nº 9.472/1997	Ministério das Comunicações (MC)
Agência Nacional de Petróleo (ANP)	Lei nº 9.478/1997	Ministério das Minas e Energia (MME)
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)	Lei nº 9.782/1999	Ministério da Saúde (MS)
Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)	Lei nº 9.961/2000	Ministério da Saúde (MS)
Agência Nacional de Águas (ANA)	Lei nº 9.984/2000	Ministério do Meio Ambiente (MMA)
Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)	Lei nº 10.233/2001	Ministério dos Transportes (MT)
Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	Lei nº 10.233/2001	Ministério dos Transportes (MT)
Agência Nacional do Cinema (ANCINE)	MP nº 2.228/2001	Casa Civil
Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)	Lei nº 11.182/2005	Ministério da Defesa (MD)

**Quadro 2. As Agências Reguladoras do Brasil (até 2010)**

Fonte: Pacheco (2006, p. 7)

Como exposto no Quadro 3, Matias-Pereira (2009) apresenta as justificativas para a criação de agências reguladoras e resume as competências e características específicas das agências na lista a seguir (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 167):

- Competências Regulatórias: são as atribuições normativas, administrativas *stricto sensu* e contratuais, pelas quais o Estado, de maneira restritiva da liberdade privada ou meramente indutiva, determina, controla ou influencia o comportamento dos particulares;

- A nomeação dos membros do seu colegiado diretor necessita contar com a prévia aprovação do Poder Legislativo;
- Autonomia orgânica: seus dirigentes são nomeados por prazo determinado, vedada a exoneração sem justa causa e sem prévio contraditório;
- Autonomia funcional: seus atos não podem ser revistos pelo Poder Executivo, que apenas pode fixar as diretrizes gerais de políticas públicas a serem adotadas.

\* A utilização de agências como instrumento de Estado para regulação de setores de infraestrutura decorre da existência simultânea de falhas de mercado e do longo prazo de maturação dos investimentos em infraestrutura.

\* Nos monopólios naturais, somente é viável uma firma no setor. Assim, a regulação deve garantir que os ganhos de escala sejam apropriados pelos consumidores.

\* A reconhecida existência de grandes barreiras à entrada de novas firmas; a regulação deve criar mecanismos que assegurem esse processo.

\* A existência de "externalidades" negativas (poluição, devastação ambiental, etc.); a regulação deve limitá-la ou taxá-la eficientemente.

\* A regulação garante incentivos para que os consumidores se beneficiem dos ganhos de eficiência.

\* As agências de Estado garantem a estabilidade das regras e viabilizam o investimento privado de longo prazo.

**Quadro 3. Justificativas para a criação de Agências Reguladoras**

Fonte: Matias-Pereira (2009, p. 70)

Matias-Pereira (2009, p. 167) traz em sua obra uma citação de Moreira Neto (2001, p. 162) que coaduna as idéias trazidas por essa seção no que diz respeito aos objetivos da Reforma Gerencial da Administração Pública, o papel regulador do Estado, a tecnificação do Poder Público e a consequente criação das agências reguladoras:

Essa competência normativa atribuída às agências reguladoras é a chave de uma desejada atuação célere e flexível para a solução, em abstrato e em concreto, de questões em que predomine a escolha técnica, distanciada e isolada das escolhas abstratas político-administrativas, que são a arena de ação dos parlamentos, e que depois se prolongam nas escolhas discricionárias, concretas e abstratas, que prevalecem na ação dos órgãos burocráticos da Administração Direta.

## 2.2 Logística

Observou-se no Brasil, durante a década de 1990, o começo da abertura do comércio nacional: iniciada no Governo Collor, baseou-se em uma nova ordem mundial, trazida pela intensificação do processo de Globalização (AVERBURG, 1999). Essa nova ordem destacou os parâmetros estabelecidos pelo movimento conhecido como “Novo Regionalismo”, em que países se integraram por meio de acordos bilaterais e multilaterais, constituindo Zonas de Livre Comércio, Uniões Aduaneiras e Mercados Comuns como o MERCOSUL, em que se insere o Brasil (AVERBURG, 1999).

A integração entre países é refletida na relação entre empresas porque aproxima mercados, aumenta o poder de barganha do consumidor – na medida em que intensifica o fluxo de informações – e exige que as operações sejam adaptadas a padrões de qualidade cada vez mais diversificados, a estruturas tarifárias protecionistas ou não, e à própria cultura do público-alvo (AVERBURG, 1999; MOURA et al 2003).

Todavia, talvez o maior desafio imposto pela Globalização seja alcançar a tempestividade necessária para auferir vantagem competitiva, ou seja, é imprescindível atender à demanda dos clientes não apenas mais rápido do que a concorrência, mas de acordo com suas expectativas, assim, a empresa agregará valor ao seu produto e poderá melhorar sua posição no mercado (MOURA et al 2003). Sobre os efeitos da Globalização no Brasil na década de 1990 Rodrigues (2010, p. 160) comenta:

Com a subsequente estabilização da moeda, a nova ordem passou a ser a economicidade. Para obter vantagens competitivas, o empresário precisava identificar e isolar com precisão cada um dos elementos que realmente afetava seus custos: reordenar os recursos existentes para a produção e a otimização do fluxo de bens; estabelecer parcerias com fornecedores para desmobilizar estoques; garantir a qualidade certa a ser suprida da maneira mais adequada; assegurar a integridade física dos produtos para baratear os prêmios dos seguros; atender às necessidades diferenciadas de seus clientes; aperfeiçoar a sistemática de transportes, tanto no recebimento dos insumos como na distribuição física. Ou seja, estabelecer uma nova estratégia logística.

Nesse contexto, MOURA et al (2003) destacam duas questões atuais sobre o gerenciamento das operações das empresas inseridas na nova ordem mundial: a necessidade de movimentar produtos e materiais mais rapidamente e de modo confiável em relação a maiores distâncias entre a empresa e os clientes; e o gerenciamento de estoques, mantendo tanto o próprio quanto o dos clientes em níveis mínimos, para diminuir custos por toda a cadeia de suprimento, e, consequentemente, o preço final dos produtos.

Portanto, “dispor a mercadoria ou o serviço certo, no lugar certo, no tempo certo e nas condições desejadas, fornecendo, ao mesmo tempo, maior contribuição financeira à empresa” é imperativo, e, de acordo com Ballou (2001), esta é a missão da Logística Direta. Rodrigues (2010, p. 157) assim conceitua Logística:

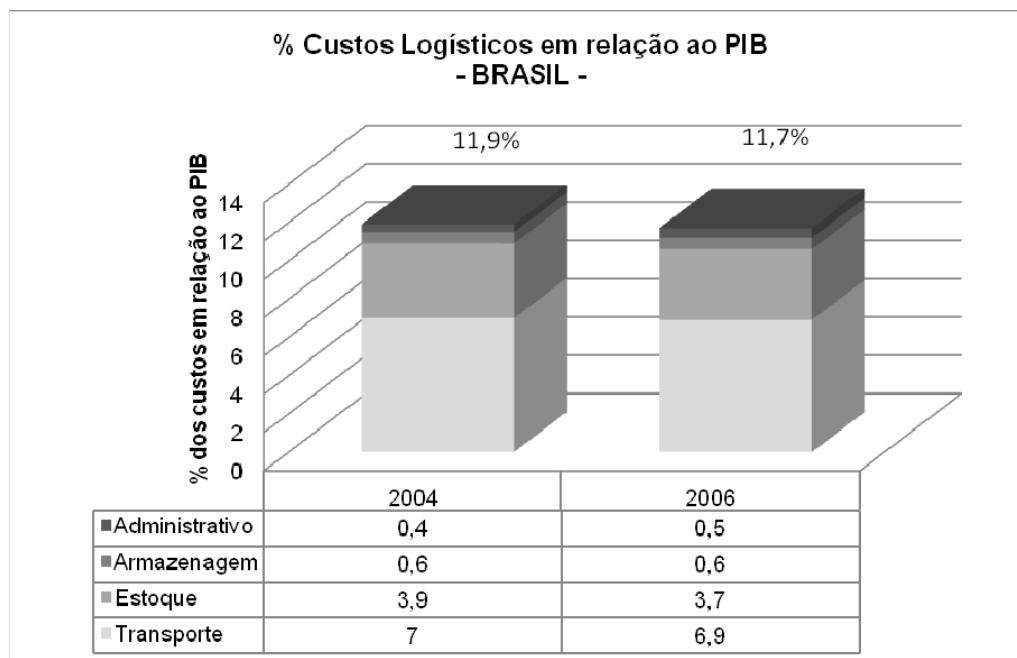
Conjunto de atividades multidisciplinares, direcionadas a agregar valor, otimizando o fluxo de materiais, desde a fonte produtora até o consumidor final, garantindo o suprimento na quantidade certa, de maneira adequada, assegurando sua integridade, a um custo razoável, no menor tempo possível e atendendo a todas as necessidades do cliente.

Ballou (2001) afirma que a atividade empresarial cria quatro tipos de valor (dos quais, dois são responsabilidade da Logística) em produtos ou serviços, a saber: forma, tempo, lugar e posse. O valor da *forma* é criado pelo processamento de matérias-primas, isto, é pela manufatura em si; a *posse* é considerada responsabilidade das funções Marketing e Finanças, pois criam as condições de venda e informam o cliente sobre o produto; a logística é responsável pelo valor do *tempo* e do *lugar* nos produtos, principalmente por meio dos transportes, dos fluxos de informação e dos estoques, já que produtos e serviços não têm valor a menos que estejam sob a posse do cliente quando e onde eles desejam consumi-los.

A Logística Empresarial se desenvolve por meio de atividades-chave e atividades de suporte. As atividades-chave envolvem: a definição de padrões de serviço ao cliente; transportes; administração de estoques; e gestão do fluxo de informações e processamento de pedidos. Já as atividades de suporte são: armazenagem; manuseio de materiais; compras; projeto de embalagem; e manutenção de informações para subsidiar decisões de produção e operações (BALLOU, 2001).

A ênfase deste trabalho está na “Função Transportes” que, segundo Ballou (2001), compreende as seguintes atividades: seleção do modal e do serviço de transportes; consolidação de fretes; roteiro do transporte; programação de veículos; seleção de equipamentos; processamento de reclamações e auditoria de tarifas. Este estudo abordará, mais especificamente, questões relacionadas à seleção do modal e do serviço de transportes, atividades estas que são impactadas pelas atividades da ANTT.

O Relatório de Pesquisa “Panorama Logístico – Custos Logísticos no Brasil 2008/2006” do CEL/COPPEAD/UFRJ (2008) afirma que os custos logísticos correspondem a 11,7% do PIB brasileiro. Wanke e Fleury (2006) afirmam que, em países com razoável grau de industrialização, os custos logísticos se aproximam de 6%. O Panorama Logístico (CEL/COPPEAD/UFRJ, 2008) demonstra ainda que nas empresas brasileiras seus custos logísticos equivalem, em média, a 7,5% da receita líquida, considerando custos com transporte, estoque e armazenagem.



**Gráfico 1. Custos Logísticos em relação ao PIB Brasil**

Fonte: Relatório da Pesquisa “Panorama Logístico: Custos Logísticos no Brasil 2008/2006” do CEL/COPPEAD/UFRJ (2008)

Ballou (2001) destaca como componentes de um sistema logístico típico: serviços ao cliente; previsão de demanda; comunicações de distribuição; controle de estoque e manuseio de materiais; processamento de pedidos; serviços de suporte e

manutenção; análise de localização; embalagem; manuseio de produtos devolvidos e reciclagem de sucata; tráfego e transporte; e armazenagem. Nesta seção será estudada apenas a Função Transporte, tendo em vista o objeto de análise deste trabalho. Serão feitas considerações sobre transportes, abordando: o objetivo da função; informações sobre economia de escala e economia de distância; o interesse do governo neste setor; e conceitos iniciais sobre Modais de Transporte Terrestre. Ressalte-se que, nesta seção, não serão trazidos dados a respeito da Matriz de Transportes do Brasil, assunto que é pertinente ao capítulo de pesquisa desta monografia.

### 2.2.1 A Função Transporte

O objetivo da função transporte é levar produtos de sua origem até um determinado destino, otimizando recursos ao minimizar tanto custos financeiros, temporais e ambientais quanto perdas e danos. Concomitantemente, o transporte deve atender às expectativas de clientes em relação ao desempenho das entregas e à disponibilidade de informações (BOWERSOX; CLOSS, 2001).

O transporte de cargas é o principal componente dos sistemas logísticos das empresas. Sua importância pode ser medida por meio de pelo menos três indicadores financeiros: custo, faturamento e lucro. O transporte representa, em média, 64% dos custos logísticos, 4,3% do faturamento, e em alguns casos, mais que o dobro do lucro (WANKE; FLEURY, 2006).

Segundo Bowersox e Closs (2001) dois princípios fundamentais direcionam o Gerenciamento do Transporte: a Economia de Escala e a Economia de Distância. Os autores afirmam que:

Esses princípios são importantes na avaliação de práticas operacionais ou estratégias alternativas de transporte. O objetivo é aumentar o tamanho da carga e a distância de deslocamento, atendendo, ao mesmo tempo, às expectativas de serviço do cliente (BOWERSOX e CLOSS, 2001, p. 280).

Obtém-se economia de escala ao diminuir o custo de transporte por unidade de peso com cargas maiores, porque as despesas fixas (como custos administrativos) de movimentação de uma carga podem ser diluídas por um maior peso da carga. Por isso afirma-se que veículos de transporte com maior capacidade, como os ferroviários, têm um custo menor por unidade de peso do que aqueles com menor capacidade, como os rodoviários (BOWERSOX; CLOSS, 2001).

A economia de distância segue os mesmos princípios da economia de escala, mas a diminuição do custo de transporte se dá por unidade de distância à medida que a distância aumenta (BOWERSOX; CLOSS, 2001). Por exemplo, uma viagem de 1200km terá um custo menor do que duas viagens (com o mesmo peso) de 600km.

Além dos princípios do Gerenciamento de Transportes, é importante conhecer os participantes nas Decisões de Transportes. Bowersox e Closs (2001) destacam: embarcadores e destinatários, transportadoras, público e governo. Os objetivos de embarcadores e destinatários concentram-se na movimentação da mercadoria em si, enfocando tempo, qualidade e fluxo de informações. As transportadoras visam aumentar sua receita bruta, minimizando os custos da transação, para isso, precisam dispor de infraestrutura pública adequada, taxas módicas e custos operacionais adequados. O público importa-se com: o acesso ao serviço, os custos, a eficácia do transporte e com padrões de segurança e ambientais (BOWERSOX; CLOSS, 2001).

O Gráfico 1 mostrou a importância das operações logísticas para a economia por meio da comparação de seus valores com o PIB, Wanke e Fleury (2006) afirmam ainda que a Função Transporte é responsável por aproximadamente 64% dos custos logísticos. Assim, de acordo com Bowersox e Closs (2001), o interesse do Governo nas transações de transporte se dá em virtude de seu impacto na economia, portanto, este participante:

Tem como objetivo um ambiente de transporte estável e eficiente, de modo a sustentar o crescimento econômico. O transporte permite a movimentação eficiente de produtos até os mercados de todo o país, promovendo, desse modo, a disponibilidade de produtos a um custo razoável. [...] Uma economia estável e eficiente leva as transportadoras a oferecer serviços competitivos e ao mesmo tempo operar de forma lucrativa. Vários governos estão mais envolvidos

com as atividades e práticas das transportadoras do que com outras atividades econômicas. Esse envolvimento pode incluir regulamentações, incentivos [...] (BOWERSOX e CLOSS, 2001, p. 281).

O Governo também atua no âmbito da infraestrutura de transporte, ao determinar uma série de características econômicas e legais para cada sistema modal ou multimodal (BOWERSOX; CLOSS, 2001).

## 2.2.2 Modais de Transporte

O objeto de estudo deste trabalho é a Agência Nacional de Transportes Terrestres. Então, serão analisados nesta seção apenas três modais de transportes de cargas, a saber, os modais de transportes terrestres em utilização no Brasil: dutoviário, ferroviário e rodoviário.

A escolha do modal de transporte de carga pondera aspectos relativos a custos e a características do serviço necessário, portanto, as principais variáveis decisórias para a seleção dos modais de transporte são: natureza e características da mercadoria; tamanho do lote; restrições dos modais; disponibilidade e frequência do transporte; tempo de trânsito; valor do frete; índice de avarias; e nível do serviço prestado (WANKE; FLEURY, 2006; RODRIGUES, 2010).

Wanke e Fleury (2006) comentam que no Brasil a classificação dos modais de transporte de carga quanto a preços segue a mesma ordenação encontrada nos Estados Unidos, a saber: aéreo (maior), rodoviário, ferroviário, dutoviário e aquaviário (menor). Segundo Bowersox e Closs (2001), os preços, de certa forma, refletem a estrutura de custos de cada modal, que é estabelecida de acordo com suas características operacionais, conforme Quadro 4.

Bowersox e Closs (2001) classificam<sup>31</sup> os modais de transporte de acordo com as seguintes características operacionais: velocidade, disponibilidade, confiabilidade,

<sup>31</sup> Uma crítica quanto a selecionar modais apenas por meio dos parâmetros constantes da Tabela 1 consiste no fato de que esta análise exclui aspectos relativos a custos, portanto, a alternativa escolhida pode não ser a mais efetiva.

capacidade e frequência. A cada aspecto é atribuída uma pontuação<sup>32</sup> que varia entre 1 (um) e 5 (cinco); depois de atribuídas as pontuações, efetua-se um somatório por modal: quanto menor a pontuação, melhor a classificação. Segundo os autores:

A velocidade é marcada de acordo com o tempo de movimentação [...]. A disponibilidade é a capacidade que um modal tem de atender a qualquer origem/destino [...]. A confiabilidade decorre da possibilidade de alterações nas programações de entrega esperadas ou divulgadas [...]. A capacidade refere-se à possibilidade de um modal de transporte lidar com qualquer requisito de transporte, como, por exemplo, o tamanho da carga [...]. A classificação por frequência depende da quantidade de movimentações programadas (BOWERSOX e CLOSS, 2001, p. 290).

	<b>Custos Fixos</b>	<b>Custos Variáveis</b>
<b>Ferroviário</b>	Altos: equipamentos, terminais, vias férreas, etc.	Baixos
<b>Rodoviário</b>	Baixos: rodovias construídas e mantidas com fundos públicos.	Médio: combustível, manutenção, etc.
<b>Dutoviário</b>	Altos: direito de acesso, construção, requisitos para controle das estações e capacidade de bombeamento.	Baixos: custos de mão-de-obra pouco expressivos.

**Quadro 4. Estrutura de Custos dos Modais Terrestres**

Fonte: Adaptado de Bowersox e Closs (2001, p. 291)

**Tabela 2. Classificação das características operacionais relativas por modal de transporte**

<b>Características Operacionais</b>	<b>Ferroviário</b>	<b>Rodoviário</b>	<b>Dutoviário</b>	<b>Aquaviário</b>	<b>Aéreo</b>
Velocidade	3	2	5	4	1
Disponibilidade	2	1	5	4	3
Confiabilidade	3	2	1	4	5
Capacidade	2	3	5	1	4
Frequência	4	2	1	5	3
<i>Total</i>	14	10	17	18	16

Fonte: Bowersox e Closs (2001, p. 291)

Segundo Bowersox e Closs (2001), a preferência pelo transporte rodoviário explica-se pela sua classificação de acordo com a Tabela 2. Entretanto esta análise exclui aspectos relativos a custos, portanto, a alternativa escolhida pode não ser a mais

<sup>32</sup> Escolheu-se “cinco” como a pontuação máxima porque, atualmente, são utilizados cinco modais de transporte, como consta na Tabela 1, e a pontuação corresponde a uma espécie de “ranking”, em que cada posição corresponde a um valor.

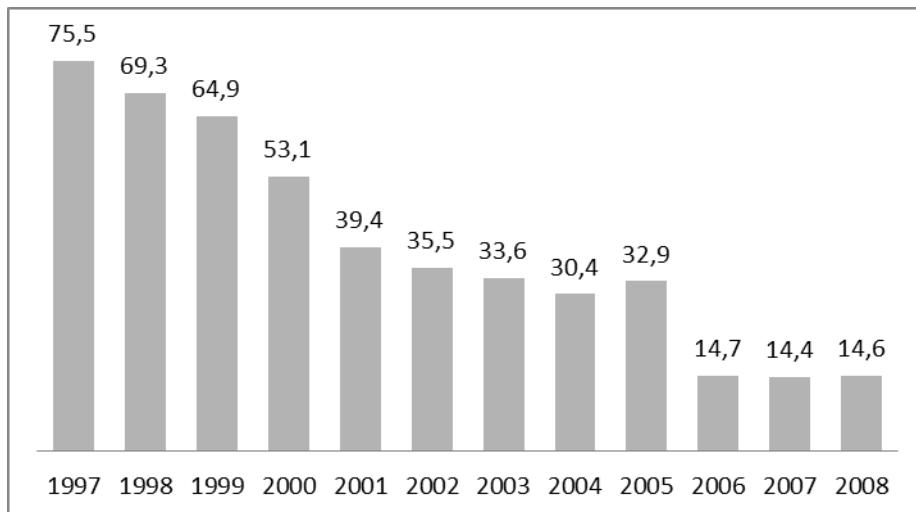
efetiva, é igualmente importante considerar o item “distância” na definição do modal, Como será visto nas duas próximas seções.

O objeto de estudo deste trabalho abrange apenas o transporte terrestre de cargas, portanto, a seguir, serão estudados os modais Ferroviário, Rodoviário e Dutoviário, contemplando aspectos não analisados na Tabela 2. Vale destacar que particularidades a respeito da Matriz de Transportes do Brasil serão tratadas no capítulo de resultados e discussão desta monografia.

#### 2.2.2.1 Modal Ferroviário

Realizado por veículos denominados trens, em que se agrupam locomotiva e diversos tipos de vagões, o modal ferroviário é capaz de transportar cargas de grande volume de forma eficiente do ponto de vista energético, principalmente quando se trata de médias e longas distâncias (ANTT, 2010; KEEDI, 2001). Rodrigues (2010) afirma que, de acordo com o parâmetro internacional de destinação de mercadorias, deslocamentos iguais ou superiores a 500 km devem ser feitos por meio de ferrovias.

O Modal Ferroviário apresenta maior segurança, em relação ao modal rodoviário, com menor índice de acidentes e menor incidência de furtos e roubos (ANTT, 2010). O Gráfico 1 foi extraído do sítio da Associação Nacional de Transportes Ferroviários – ANTF – e apresenta o índice de acidentes entre os anos de 1997 e 2008. Vale destacar que, de acordo com a ANTF (2010), as referências internacionais estão entre 8 (oito) e 13 (treze) acidentes por milhão de trens/km.



**Gráfico 2. Índice de Acidentes (acidentes por milhão de trens/km)**

Fonte: Sítio da Associação Nacional de Transportes Ferroviários

Segundo a ANTT (2010), são cargas típicas do modal ferroviário: Produtos Siderúrgicos; Grãos; Minério de Ferro; Cimento e Cal; Adubos e Fertilizantes; Derivados de Petróleo; Calcário; Carvão Mineral e Clinquer; Contêineres.

O Quadro 5 baseia-se em Rodrigues (2010) e resume as principais vantagens e desvantagens do Modal Ferroviário.

Vantagens	Desvantagens
Capacidade para transportar grandes lotes de mercadoria	Longo tempo de movimentação
Terminais privados junto às produtoras	Elevação dos custos quando transbordos são necessários
Preço do frete inversamente proporcional ao volume transportado	Depende da disponibilidade de material rodante
Baixo consumo energético	Baixa flexibilidade de rotas
Adaptação ferro-rodoviária por meio de Rodo-Trilho	Alta exposição a furtos
Provê estoques em trânsito	

**Quadro 5. Vantagens e Desvantagens do Modal Ferroviário**

Fonte: Elaboração Própria, com base em Rodrigues (2010)

### 2.2.2.2 Modal Rodoviário

O transporte rodoviário ocorre em estradas de rodagem por meio de veículos como caminhões, carretas e treminhões; e destaca-se por sua agilidade e simplicidade. Sua principal característica é a independência de outros modais, já que pode movimentar a carga diretamente de sua origem até o destino; esse aspecto torna o modal rodoviário imprescindível tanto para a multimodalidade quanto para a intermodalidade, já que se constitui em um importante elo entre modais como o ferroviário e o aéreo, por exemplo (KEEDI, 2001).

Este modal apresenta um elevado consumo de combustível, por isso, Rodrigues (2010), em análise de estudos internacionais sobre destinação de mercadorias para modais de transporte, comenta que em distâncias superiores a 500 km, o transporte rodoviário torna-se antieconômico. Rodrigues (2010, p. 49) afirma ainda que “por sua elevada flexibilidade, este modal é indicado para a distribuição urbana, cujas transferências se dão em pequenas distâncias”, além de exigirem flexibilidade de manobras e rotas. O Quadro 6 baseia-se em Rodrigues (2010) e resume as principais vantagens e desvantagens do Modal Rodoviário.

Vantagens	Desvantagens
Maior disponibilidade de vias de acesso Possibilita o serviço fracionado, "porta-a-porta", integrando regiões de difícil acesso Embarques e partidas mais rápidos, favorecendo entregas rápidas a curta distância Favorece o embarque de pequenos lotes Facilidade de substituir o veículo em caso de dano ou acidente Entrega mais veloz	Maior custo operacional Menor capacidade de carga Desgasta prematuramente a infraestrutura da malha rodoviária

**Quadro 6. Vantagens e Desvantagens do Modal Rodoviário**

Fonte: Elaboração Própria, com base em Rodrigues (2010)

### 2.2.2.3 Modal Dutoviário

O Modal Dutoviário transporta granéis, por gravidade ou pressão mecânica, através de dutos subterrâneos ou superficiais (RODRIGUES, 2010). Esta modalidade de transporte é reconhecida como uma das formas mais econômicas de transporte para grandes volumes, especialmente de óleo, gás natural e derivados (ANTT 2010). A economicidade torna-se mais visível quando compara-se esse modal com os modais rodoviário e ferroviário (ANTT, 2010). De acordo com a ANTT (2010) e Rodrigues (2010), os principais dutos existentes no Brasil são:

- **Oleodutos:** funcionam por meio de sistemas de bombeamento e, devido a características físicas dos produtos como densidade e viscosidade, mantêm sua temperatura de forma a facilitar a vazão durante o transporte. Em sua maioria, os produtos transportados são: petróleo, óleo combustível, gasolina, diesel, álcool, gás de petróleo liquefeito (GLP), querosene e nafta, e outros.
- **Minerodutos:** destinam-se ao transporte de minérios entre as regiões produtoras e as usinas siderúrgicas ou terminais portuários. Funcionam através de impulsos de jatos de água contínuos, se utilizando de diferenças de altitude entre origem e destino. Os principais produtos transportados são: Sal-gema, Minério de ferro e Concentrado Fosfático.
- **Gasodutos:** transportam gases entre centros produtores e centros consumidores. O produto transportado é o gás natural.

A respeito do modal dutoviário, Bowersox e Closs (2001, p. 288 e 289) comentam:

A natureza de uma dutovia é singular, se comparada a todos os outros tipos de transporte. Os dutos operam 24 horas por dia, sete dias por semana, com restrições de funcionamento apenas durante mudança do produto transportado e manutenção. Ao contrário dos outros modais, não existe nenhum “contêiner” ou “veículo” vazio de retorno. Os dutos apresentam o maior custo fixo e o menos custo variável entre todos os tipos de transporte [...]. Uma desvantagem óbvia é que os dutos não são flexíveis e são limitados quanto aos produtos que não podem transportar: transportam somente produtos nas formas de gás, líquido ou de mistura semifluida.

### 2.2.3 Formas de Transporte

As definições sobre as formas de relacionamento entre os modais de transporte constam do já revogado decreto nº 80.145/1977. Rodrigues (2010, p. 28) resume as formas de transporte:

- Unimodal: quando a unidade de carga é transportada diretamente, utilizando um único veículo, em uma única modalidade de transporte e com apenas um contrato de transporte. É a forma mais simples de transporte;
- Sucessivo: quando, para alcançar seu destino final, a unidade de carga necessita ser transportada por um ou mais veículos da mesma modalidade de transporte abrangidos por mais de um contrato de transporte;
- Segmentado ou Intermodal<sup>33</sup>: quando se utilizam veículos diferentes, de uma ou mais modalidades de transporte, em vários estágios, sendo todos os serviços contratados separadamente a diferentes transportadores, que terão a seu cargo a condução da unidade de carga do ponto de expedição até o destino final.
- Multimodal<sup>34</sup>: quando a unidade de carga é transportada em todo o percurso utilizando duas ou mais modalidades de transporte, abrangidas por um único contrato de transporte e uma única apólice de seguro.

O Transporte Multimodal se efetiva por meio do contêiner, instrumento responsável pela unitização de cargas, e baseia-se na máxima integração dos modais de transporte (RODRIGUES, 2010). Essa forma de transporte será estudada mais profundamente na seção de pesquisa deste trabalho, por hora, cabe trazer apenas conceitos iniciais.

---

<sup>33</sup> Nesta forma de transporte, qualquer atraso pode significar a perda do transporte nos demais modais, gerando “frete morto” (pagar por ter reservado o espaço, mesmo sem realizar o transporte). A imputação de responsabilidades por perdas ou avarias é muito complexa e as indenizações por lucros cessantes, flutuação de preços, etc. também são muito difíceis (RODRIGUES, 2010, p. 28).

<sup>34</sup> A prévia coleta e movimentação de mercadorias para unitização, bem como eventuais operações depois de sua entrega final no local do destino estabelecido no contrato de transporte não caracterizam o transporte multimodal, nem dele fazem parte (RODRIGUES, 2010, p. 28).

### 3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Obter conhecimento a respeito de determinado assunto apenas é possível por meio de pesquisas estruturadas, embasadas em métodos científicos cujo objetivo seja responder ao que Cervo e Bervian (2002) denominam dúvidas sistemáticas, questões que buscam a informação por meio da investigação. A investigação científica se processa por meio de métodos: procedimentos ordenados que possibilitem atingir determinado fim (RICHARDSON, 1999). Esses métodos se efetivam por meio de técnicas, definidas por Cervo e Bervian (2002, p. 26) como “o conjunto das diversas etapas ou passos que devem ser dados para a realização da pesquisa”.

A partir dos conceitos apresentados, depreende-se que a metodologia científica, definida por Richardson (1999, p.22) como “os procedimentos e regras utilizadas por determinado método” é importante por estabelecer a direção necessária para a elaboração dos métodos científicos. Tais preceitos conferem confiabilidade aos resultados da pesquisa à medida que podem viabilizar a reprodução desta por outros pesquisadores ou, pelo menos, permitem que se entenda o caminho percorrido durante a investigação científica, corroborando o conhecimento produzido pelo estudo (RICHARDSON, 1999).

Este estudo será de cunho indutivo, sendo que a opção pelo Estudo de Caso como técnica de pesquisa obedece à necessidade de realização de um estudo aprofundado sobre a unidade de análise escolhida (ANTT). Com isso, objetiva-se ampliar o campo teórico relacionado à Nova Administração Pública, e levantar hipóteses que possam ser aplicadas ao campo geral da administração pública, principalmente no estudo de agências reguladoras; estas constituíram, em primeira análise, uma população teórica, cuja amostra, também teórica, é a ANTT.

Neste capítulo serão apresentados aspectos referentes à metodologia científica do presente estudo. A primeira seção definirá o tipo de pesquisa; a segunda e a terceira caracterizarão, respectivamente, a organização objeto de estudo e o setor em que esta se insere; a quarta seção disporá sobre os participantes do estudo e o período

em que será realizada a pesquisa; e a quinta abordará os métodos e técnicas que serão utilizados na pesquisa.

### **3.1 Tipo de Pesquisa**

Este estudo de caso é essencialmente qualitativo e descritivo. Na pesquisa qualitativa descritiva predomina o raciocínio indutivo, segundo o qual parte-se de um contexto específico em que local e tempo são definidos para entender determinado fenômeno por meio da interpretação de dados. A pesquisa descritiva observa e correlaciona fatos sem manipulá-los, utilizando o próprio ambiente como fonte de dados (CERVO; BERVIAN, 2002; NEVES, 1996).

É importante esclarecer que este estudo de caso terá uma abordagem longitudinal, visto que avalia a evolução de determinado setor sob influência da organização objeto deste estudo, portanto, é importante que a análise seja feita a respeito de determinado período, e não de determinado momento.

Estudos de caso pesquisam sobre determinado indivíduo com relevante significância dentro de seu universo (CERVO; BERVIAN, 2002). Justifica-se a importância do estudo de caso porque este capta de forma completa uma situação, já que reúne grande quantidade de informações detalhadas (BRUYNE et al, 1977 apud RAUPP; BEUREN, 2006). Entretanto, Mazzotti (2006, p. 650) afirma que:

O estudo de caso qualitativo constitui uma investigação de uma unidade específica, situada em seu contexto, selecionada segundo critérios predeterminados e, utilizando múltiplas fontes de dados, que se propõe a oferecer uma visão holística do fenômeno estudado. Os critérios para identificação e seleção do caso, porém, bem como as formas de generalização propostas , variam segundo a vinculação paradigmática do pesquisador, a qual é de sua livre escolha e deve ser respeitada. O importante é que haja critérios explícitos para a seleção do caso e que este seja realmente um “caso”, isto é, uma situação complexa e/ou intrigante, cuja relevância justifique o esforço de compreensão.

Raupp e Beuren (2006) afirmam ainda que a limitação desse tipo de pesquisa está na dificuldade de generalizar seus resultados, já que o estudo restringe-se a um

único fenômeno. Entretanto, em análise ao trabalho de Stake (1978), Mazzotti (2006) discorre sobre a “generalização naturalística”, que, em suma, sugere: a decisão de generalizar as conclusões de um estudo de caso deve ser deixada a cargo do leitor, isto é, embasados em uma descrição exaustiva e levando em consideração suas próprias experiências, outros pesquisadores são responsáveis por replicar o estudo e verificar a possibilidade de as interpretações e hipóteses apresentadas no estudo de caso inicial serem aplicadas (ou não) ao caso de seu interesse.

Este tipo de pesquisa foi escolhido por se adaptar bem à situação que se pretende estudar: o problema diz respeito à atuação de um membro da Administração Pública Indireta em contexto determinado por fatores socioeconômicos; e é delimitado por intervalo temporal específico.

A pesquisa se desenvolverá por meio da análise da instituição inserida em seu contexto, portanto, o estudo não se restringirá ao ambiente interno da organização, mas extrapolará suas fronteiras, enriquecendo as conclusões ao agregar informações obtidas no ambiente que influencia a organização, isto é, mercado produtivo, legislação e normas jurídicas aplicadas, percepção de pessoas afetadas pela atuação da ANTT, e outros fatores que, em conjunto, se enquadram no que Mazzotti (2006) destaca como qualidades de um estudo de caso efetivo.

A pesquisa proposta terá também uma abordagem interpretativa e apresenta uma posição epistemológica predominantemente subjetivista, salientando a construção social da realidade organizacional. Não será feita uma crítica da atuação da ANTT, mas, tão somente a interpretação de sua atuação em um contexto de reforma do Estado em busca de eficiência e eficácia.

Diferenciando a abordagem interpretativa da crítica, cita-se o trabalho de Burrel e Morgan (1979): demonstrou-se que a diferença entre o funcionalismo e estas duas vertentes principais está, fundamentalmente, na idéia de que o interpretacionismo questiona o objetivismo arraigado na doutrina funcionalista, enquanto a vertente crítica combate sua inclinação à regulação e à manutenção da ordem social, ou seja, a sua falta de engajamento em prol da mudança social. Segundo Burrel e Morgan (1979, p. 22) os paradigmas da análise organizacional são os expostos na Figura 1.



**Figura 1. Paradigmas na Análise Organizacional**

Fonte: Burrel e Morgan (1979, p.22)

Segundo Vergara e Caldas (2005, p. 67) a essência da crítica interpretacionista foca-se no objetivismo exacerbado, e até certo ponto limitante, do funcionalismo: para os funcionalistas, as organizações são objetos tangíveis, concretos e objetivos. Para os interpretacionistas, as organizações são processos que surgem das ações intencionais das pessoas, individualmente ou em harmonia com outras. Elas interagem entre si na tentativa de interpretar e dar sentido ao seu mundo. A realidade social é, então, uma rede de representações complexas e subjetivas. Esta é a realidade que a pesquisa buscou captar e por isso a opção pela abordagem interpretativista.

O estudo também será realizado dentro da perspectiva weberiana do estudo da ação social que considera que a principal tarefa do pesquisador da cultura é a compreensão (*Verstehen*) ‘hermenêutica’ ou interpretativa dos significados humanos (WEBER, 2004).

### 3.2 Caracterização da organização

A Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) foi instituída pela Lei nº 10.233/2001, é entidade vinculada ao Ministério dos Transportes e integrante da Administração Federal Indireta, tendo sede e foro no Distrito Federal (BRASIL, 2001).

Tal como dito na seção específica sobre Agências Reguladoras, constante do marco teórico deste trabalho, a ANTT se sujeita a um regime autárquico especial: de acordo com o §2º do art. 21 da Lei nº 10.233/2001, este regime “é caracterizado pela

independência administrativa, autonomia financeira e mandato fixo de seus dirigentes" (BRASIL, 2001).

O órgão máximo da estrutura organizacional da ANTT é a Diretoria Colegiada, composta pelo Diretor Geral e outros quatro diretores. Constam ainda da estrutura a Procuradoria-Geral, a Ouvidoria e a Corregedoria (BRASIL, 2001).

O Quadro 7, baseado nos artigos 22 e 24 da Lei nº 10.233/2001, foi extraído do sítio da ANTT e resume as áreas de atuação e as competências desta Agência.

No decorrer do capítulo de resultados desta monografia serão dados maiores detalhes a respeito das competências da ANTT.

ÁREAS DE ATUAÇÃO	COMPETÊNCIAS
<b>Modal Ferroviário</b> Exploração da infraestrutura ferroviária; Prestação do serviço público de transporte ferroviário de cargas; Prestação do serviço público de transporte ferroviário de passageiros.	<b>Concessão:</b> ferrovias, rodovias e transporte ferroviário associado à exploração da infraestrutura.
<b>Modal Rodoviário</b> Exploração de infraestrutura rodoviária; Prestação do serviço público de transporte rodoviário de passageiros; Prestação do serviço de transporte rodoviário de cargas.	<b>Permissão:</b> transporte coletivo regular de passageiros pelos meios rodoviário e ferroviário não associados à exploração da infraestrutura.
<b>Modal Dutoviário</b> Cadastro de dutovias.	<b>Autorização:</b> transporte de passageiros por empresa de turismo e sob regime de fretamento, transporte internacional de cargas, transporte multimodal e terminais.
<b>Multimodal</b> Habilitação do Operador de Transportes Multimodal.	
<b>Terminais e Vias</b> Exploração	

Quadro 7. Áreas de atuação e competências da ANTT

Fonte: Sítio da ANTT

### 3.3 Participantes do estudo e Descrição Geral da Pesquisa

A presente pesquisa foi realizada durante todo o ano de 2010, em Brasília-DF. Participaram deste estudo: a própria ANTT, tanto por meio de seus servidores quanto mediante a cessão de dados e informações; a Confederação Nacional de Transportes (CNT) por meio da cessão de estudos. O objeto deste estudo é a influência da atuação da Agência Nacional de Transportes Terrestres sobre o Transporte Terrestre de Cargas no Brasil entre os anos de 2002 e 2010,

respectivamente o ano em que a Agência iniciou suas atividades e o das últimas pesquisas estatísticas realizadas no setor.

Para escolher a organização objeto deste trabalho tomou-se por base o conceito de “amostragem teórica”, definido em 1967 por Glaser e Strauss como uma das ferramentas da pesquisa qualitativa realizada por meio de estudos de caso indutivos, como este. Esse processo de amostragem é controlado pela teoria emergente e pode ser efetuado tanto por meio da comparação de casos quanto por meio da concentração em um caso específico para conhecê-lo profundamente (GLASER; STRAUSS, 2009); esta monografia utilizará a última abordagem.

Vale ressaltar que o critério de seleção de casos da amostragem teórica, diferentemente da amostragem estatística, não busca auferir representatividade da população, contudo, concentra-se em fenômenos relevantes para a construção e o desenvolvimento da teoria (GLASER; STRAUSS, 2009). A compilação de dados é feita por meio de quadros analíticos que comparam e relacionam fenômenos (EISENHARDT, 1989).

Escolheu-se a Agência Nacional de Transportes Terrestres porque esta organização faz parte do referido movimento de Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil e porque suas atribuições impactam diretamente o setor de transportes no Brasil e, por conseguinte, a Logística e o Desenvolvimento econômico do País. Por sua relevância teórica a ANTT mostrou-se adequada para este estudo, já que atende aos já descritos requisitos de amostragem teórica para pesquisas qualitativas realizadas por meio de estudos de caso indutivos.

### **3.4 Caracterização dos Instrumentos de Pesquisa**

Em um estudo de caso o pesquisador utiliza dados variados obtidos em diferentes momentos por meio de diversas fontes de informação (GODOY, 1995). No presente trabalho foram utilizados como métodos principalmente a análise documental e a pesquisa bibliográfica. Entretanto, realizou-se uma entrevista para coletar informações complementares.

A pesquisa bibliográfica é parte integrante da pesquisa descritiva. É útil para recolher informações a respeito do problema pesquisado (CERVO; BERVIAN, 2002). Segundo Cervo e Bervian (2002, p. 66), “a pesquisa bibliográfica é meio de formação por excelência e constitui o procedimento básico para os estudos monográficos, pelos quais se busca o domínio do estado da arte sobre determinado tema”.

Para a elaboração deste trabalho foram utilizados como fonte de informação documental secundária: livros; artigos científicos; documentos e pesquisas oficiais, como relatórios de órgãos públicos; leis; e pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Confederação Nacional de Transportes, etc. As principais fontes de informação dos resultados foram os anuários estatísticos da ANTT e relatórios da própria agência, além de documentos da extinta Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT).

A análise documental examina material procurando interpretá-lo de forma nova ou complementar. Um documento é uma fonte natural de dados, pois permite o acesso a dados históricos que não poderiam ser obtidos pessoalmente pelo pesquisador; entretanto, tem como viés a subjetividade advinda da interpretação do pesquisador e do autor do documento (GODOY, 1995).

A entrevista consiste em uma conversa orientada cujo objetivo é recolher informações para completar dados extraídos de outras fontes; um cuidado a se tomar nessa técnica é com relação à subjetividade que tanto as repostas do entrevistado quanto a percepção do entrevistador carregam (CERVO; BERVIAN, 2002). Neste trabalho, a entrevista foi realizada dentro da própria ANTT para complementar os relatórios e demais documentos obtidos na referida instituição.

### **3.5 Procedimentos de Coleta e Análise de Dados**

Considera-se esta Monografia o que Mazzotti (2006), em análise ao trabalho de Stake (1978), denominou “estudo de caso instrumental”, em que o pesquisador acredita que seu trabalho “poderá facilitar a compreensão de algo mais amplo, uma

vez que pode servir para fornecer *insights* sobre um assunto" (MAZZOTTI, 2006, p. 642-643). No caso, o objetivo deste estudo abrange tanto compreender um caso específico quanto despertar o interesse de outros pesquisadores para que repliquem esta pesquisa em outras Agências e seja possível reconhecer uma linha de pesquisa em que se avalie a efetividade da atuação destes entes levando em consideração suas deficiências e vantagens no que diz respeito à estrutura organizacional, grau de autonomia e nível de impacto no setor que regulam.

Para atingir o objetivo de produzir teoria e reforçar o referencial teórico abrangido pela revisão bibliográfica desta monografia, optou-se por adotar o método de Eisenhardt (1989), denominado "*Process of Building Theory from Case Study Research*". O Quadro 8 apresenta um resumo do roteiro construído por Eisenhardt (1989) para a construção de teorias com base em pesquisas que utilizam a técnica de Estudo de Caso. Trata-se de livre tradução do quadro constante do artigo original em inglês realizada pelo professor orientador desta monografia. Esta monografia vem seguindo o roteiro sugerido por Eisenhardt e continuará adotando o método nas etapas de resultados, conclusões e considerações finais, que visam explicar as relações possivelmente estabelecidas entre as ações da ANTT e o cenário mutante da logística brasileira no contexto escolhido para análise.

Eisenhardt (1989) afirma que este processo é compatível com estudos de caso indutivos e é apropriado para assuntos pouco estudados porque demonstra ligação entre dados e fatos, produzindo informações confiáveis à medida que o pesquisador busca minimizar a subjetividade de sua interpretação revestindo-a de coerência lógica. Como exemplo de pesquisa bem-sucedida realizada por meio de estudo de caso indutivo, a autora cita a pesquisa desenvolvida por Mintzberg e McHugh em 1985 cujo problema de pesquisa era a formulação de estratégias em adhocracia; na referida pesquisa as principais fontes de dados foram documentos e algumas entrevistas.

PASSO	ATIVIDADE	RAZÃO
<b>1. Planejar</b>	1. Definição da pergunta de pesquisa 2. Possivelmente construtos a priori	1. Focar esforços 2. Prover melhores bases de medida dos construtos
	1. Nem Teoria nem Hipótese 2. População Específica	2. Manter a flexibilidade teórica 2. Restringir variações externas e fortalecer a validade externa
<b>2. Selecionar casos</b>	3. Teórico, não aleatório, amostragem	3. Foca esforços em casos teoricamente proveitosos – ex. aqueles que replicam ou ampliam teorias por preencherem categorias conceituais
	1. Múltiplos métodos de coleta de dados 2. Dados qualitativos e quantitativos combinados 3. Múltiplos Investigadores	1. Fortalece a base da teoria pela triangulação de evidência 2. Visão sinérgica das evidências 3. Promove perspectivas divergentes e fortalece as bases
<b>4. Execução da Pesquisa</b>	1. Sobrepor a coleta e a análise de dados, incluindo anotações de campo 2. Métodos flexíveis e oportunistas de coletar dados	1. Acelera a análise e revela ajuste muito úteis à coleta de dados 2. Permite aos investigadores tirarem vantagem de temas emergentes e características específicas do caso em estudo.
	1. Análise do Caso 2. Modelo de pesquisa Cross-Case, usando técnicas divergentes	1. Obter familiaridade com os dados e geração preliminar de teoria 2. Força o investigador a olhar além das impressões iniciais e ver evidências através de múltiplas lentes.
<b>6. Modelar hipóteses</b>	1. Tabulação iterativa de evidências para cada construto 2. Replicação, não amostragem, lógica através do caso 3. Buscar evidências para os 'Porques' por trás das relações estabelecidas	1. Estimula a definição de construtos, validade e mensurabilidade 2. Confirma, estende e estimula a teoria 3. Construir validade interna
	1. Comparação com literatura conflitante	1. Construir validade interna, criar níveis teóricos e estimular a definição de construtos
	2. Comparação com literatura similar	2. Estimular a generalidade, melhorar a definição de construtos, e criar níveis teóricos
<b>8. Conclusões</b>	1. Saturação teórica quando possível	1. Finalizar o processo quando melhorias marginais tornam-se pequenas.

**Quadro 8. Processo de Construção de Teoria a partir de Estudos de Caso**

Fonte: Eisenhardt (1989, p. 533) – Tradução Nossa

O primeiro passo descrito pelo Quadro 8 consiste em “Planejar” elaborando a pergunta de pesquisa e assim definindo qual trajetória – exploratória, descritiva ou explicativa – a monografia seguirá. Nessa etapa realizou-se uma pesquisa bibliográfica que buscou estudos a respeito da influência de órgãos da Administração Pública Indireta, que foram criados de acordo com a base teórica da Reforma Gerencial do Estado empreendida no Brasil a partir de 1995, sobre o desenvolvimento da logística no Brasil. Os resultados da pesquisa demonstraram que há um número significativo de estudos sobre o surgimento das agências reguladoras, mas poucos que descrevem como o desempenho destes órgãos impacta o setor em que atuam. Optou-se, portanto, por um estudo de cunho descritivo, mas não foram elaborados construtos *a priori*.

Proseguiu-se para a segunda fase descrita por Eisenhardt (1989): a seleção do caso. Ao longo da pesquisa bibliográfica delineou-se a importância da ANTT no setor de transportes terrestres e foram concentrados esforços na busca de estudos acadêmicos a respeito da atuação desta agência. Foram encontrados alguns estudos que abordavam a instituição em si juntamente com outras agências reguladoras, mas nenhum estudo a respeito da influência da ANTT sobre a logística brasileira. Definiu-se então que a pesquisa seria qualitativa descritiva e realizada por meio de um estudo de caso indutivo que pudesse se encaixar na definição de generalização naturalística; e seguindo os conceitos de amostragem teórica, já apresentados, decidiu-se que o caso abordado será o da ANTT.

O terceiro passo consiste em selecionar métodos de coleta de dados. Sendo esta pesquisa um estudo de caso, é necessário coletar informações que permitam descrever de forma ampla o objeto analisado. Portanto, os métodos e as fontes de informação foram escolhidos neste trabalho independentemente de sua natureza (qualitativa ou quantitativa), não desconsiderando aspectos que pudessem comprometer epistemologicamente a pesquisa, os principais critérios foram confiabilidade e relevância dos dados encontrados por meio do método.

Godoy (1995, p.23) comenta:

Considerando que a abordagem qualitativa, enquanto exercício de pesquisa, não se apresenta como uma proposta rigidamente

estruturada, ela permite que a imaginação e a criatividade levem os investigadores a propor trabalhos que explorem novos enfoques.

O quarto passo consiste na execução da pesquisa. Foram analisados os anuários estatísticos disponibilizados pela ANTT e outros documentos referentes ao setor de transportes no Brasil, como a já referida pesquisa da CNT em parceria com o COPPEAD/UFRJ. Destaque-se a entrevista realizada com o Sr. Francisco Magalhães, ex-diretor do GEIPOT e atual Superintendente Substituto do Serviço de Transporte de Cargas da ANTT.

A quinta fase do processo de construção de teoria a partir de estudos de caso consiste na seleção de métodos de análise de dados. O método escolhido para esta monografia foi o “Cross-case”, apontado por Miles e Huberman (1994) como adequado para entender e explicar profundamente um caso determinado. Esse instrumento é indicado para a validação de conclusões de estudos de caso descritivos por fortalecer a possibilidade de generalização do estudo de caso, pois relaciona variáveis encontradas durante a coleta de dados a fenômenos observados, estabelecendo entre ambos uma relação causal (MILES; HUBERMAN, 1994).

Para este estudo de caso as variáveis definidas foram as atribuições específicas da ANTT para cada modal de transporte terrestre e para o transporte multimodal de cargas, as ações empreendidas pela ANTT foram os fenômenos observados em anuários estatísticos, documentos diversos e entrevistas. Aqui encerrou-se o projeto desta monografia, os passos seguintes constam do capítulo de “Resultados e Discussão” e do capítulo de “Conclusão” deste trabalho.

Observar esses fenômenos é o sexto passo do método de Eisenhardt (1989). O objetivo aqui foi fortalecer as relações estabelecidas entre as atribuições da ANTT e o que a Lei nº 10.233/2001 denomina “objetivos e princípios da gerência eficiente de transportes”, estabelecendo assim, a relação de “causa e consequência” a que visa o método do Cross-case. Os pareceres e estudos de instituições como a ANTF, CNT e ANTC & Logística, foram analisados no sétimo passo do método de análise desta monografia. Buscou-se nessas fontes informações contrárias às apresentadas pela ANTT, para uma possível refutação, e, simultaneamente, informações que corroborassem as alegações da ANTT.

O oitavo e último passo do método adotado consiste em aproximar-se o máximo possível da saturação teórica: nesta monografia este passo foi executado por meio do estabelecimento de uma relação entre os resultados da pesquisa e o referencial teórico estudado subsidiando, assim, a etapa de conclusão e o último capítulo desta monografia.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta seção apresenta os resultados da pesquisa. Aqui serão respondidas as perguntas contidas nos objetivos específicos descritos na introdução desta monografia. Os dados apresentados nas subseções a seguir subsidiarão a elaboração do Cross-case proposto pela metodologia, que visa embasar o capítulo seguinte deste estudo de caso, isto é, a conclusão.

Ao analisar a Lei de instituição da ANTT (Lei nº 10.233/2001), seu Regimento Interno (Resolução nº 3.000/2008) e a documentação interna cedida pela agência, foi possível estabelecer quais critérios seriam adotados para alcançar o objetivo proposto por esta monografia e chegou-se à seguinte premissa: “*Se a lei criadora da organização institui princípios que se aplicam ao setor em que esta atua, então, suas ações devem ser direcionadas de modo que tais princípios sejam atingidos, deste modo, é mister estabelecer objetivos nesse sentido. Portanto, é preciso dar à organização atribuições que permitam concretizar os referidos objetivos*”. Com base nessa premissa, a Figura 2 demonstra o caminho que será percorrido para a elaboração do Cross-case e, consequentemente, para responder à pergunta de pesquisa deste estudo de caso.

### 4.1 Considerações Iniciais

A Lei nº 10.233/2001 dispõe sobre a esfera de atuação da ANTT<sup>35</sup>. Para este trabalho importam as seguintes áreas:

- I. Transporte ferroviário de cargas ao longo do Sistema Nacional de Viação<sup>36</sup>;
- II. Exploração da infraestrutura ferroviária;

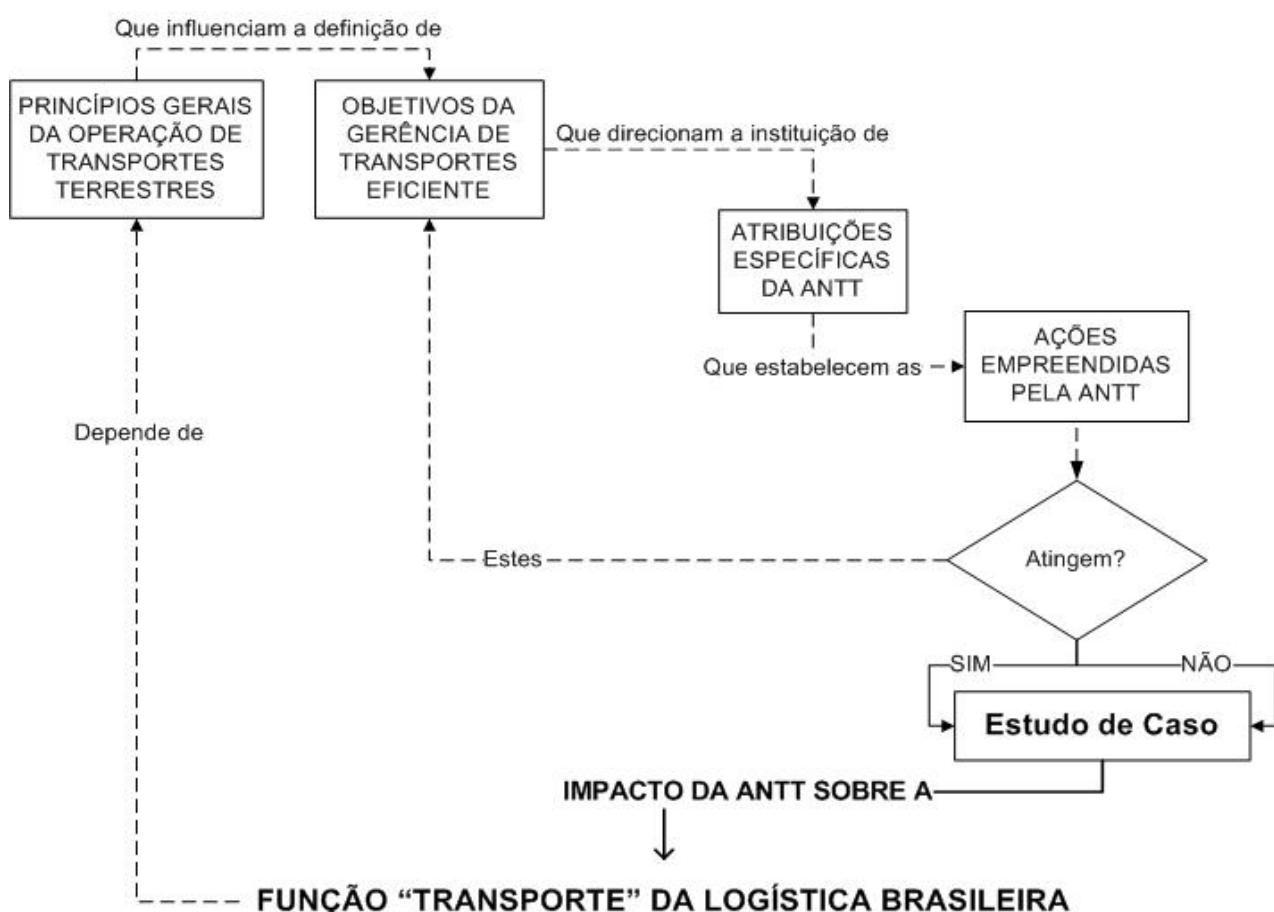
---

<sup>35</sup> Cabe explicar que, de acordo com o artigo 1º do Regimento Interno da ANTT do ano de 2008 (Resolução nº 3.000/2008), as atividades da agência em estudo restringem-se ao âmbito federal, mas há interação com órgãos estaduais, municipais e distritais.

<sup>36</sup> Segundo o artigo 2º da Lei nº 10.233, o Sistema Nacional de Viação é constituído pela infraestrutura viária e pela estrutura operacional dos diferentes meios de transporte de pessoas e bens, sob jurisdição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2001).

- III. Transporte rodoviário de cargas;
- IV. Exploração da infraestrutura rodoviária federal;
- V. Transporte multimodal.

As atividades da ANTT são descritas tanto na lei que a instituiu quanto em seu regimento interno (resolução nº 3.000/2008): na lei as atribuições são gerais e imperativas, isto é, esclarecem *o que* a ANTT deve fazer ao esmiuçar sua esfera de atuação; no regimento interno, as atividades descritas demonstram *como* a ANTT executará suas atribuições por meio de suas superintendências. Nesta monografia serão analisadas as atribuições da ANTT específicas para cada modal de transporte terrestre.



**Figura 2. Trajetória da análise**  
Fonte: Elaboração Própria

Para acompanhar a evolução da exploração da infraestrutura de transportes no Brasil e o consequente nível de serviço público prestado é imprescindível estabelecer critérios que permitam explicitar as diferenças entre a situação anterior à instituição da ANTT e a situação atual dos fenômenos em estudo.

Esta monografia adotou como parâmetros o que a própria lei instituidora da ANTT (Lei nº 10.233/2001) define como “princípios que regem o gerenciamento de transportes no Brasil” e como “objetivos de uma gerência eficiente”. Cabe, portanto, avaliar a atuação desta agência segundo o que ela mesma se propõe a realizar.

O artigo 11 da Lei nº 10.233 (BRASIL, 2001) afirma que o gerenciamento da infraestrutura e a operação dos transportes terrestres serão regidos por doze princípios gerais, a saber:

- I. Preservar o interesse nacional e promover o desenvolvimento econômico e social;
- II. Assegurar a unidade nacional e a integração regional;
- III. Proteger os interesses dos usuários quanto à qualidade e oferta de serviços de transporte e dos consumidores finais quanto à incidência dos fretes nos preços dos produtos transportados;
- IV. Assegurar, sempre que possível, que os usuários paguem pelos custos dos serviços prestados em regime de eficiência;
- V. Compatibilizar os transportes com a preservação do meio ambiente, reduzindo os níveis de poluição sonora e contaminação atmosférica, do solo e dos recursos hídricos;
- VI. Promover a conservação de energia, por meio da redução do consumo de combustíveis automotivos;
- VII. Reduzir os danos sociais e econômicos decorrentes dos congestionamentos de tráfego;
- VIII. Assegurar aos usuários liberdade de escolha da forma de locomoção e dos meios de transporte mais adequados às suas necessidades;
- IX. Estabelecer prioridade para o deslocamento de pedestres e o transporte coletivo de passageiros, em sua superposição com o transporte individual, particularmente nos centros urbanos;

- X. Promover a integração física e operacional do Sistema Nacional de Viação com os sistemas viários dos países limítrofes;
- XI. Ampliar a competitividade do País no mercado internacional;
- XII. Estimular a pesquisa e o desenvolvimento de tecnologias aplicáveis ao setor de transportes.

Segundo o artigo 4º da Lei nº 10.233/2001 o objetivo de uma gerência eficiente de transportes é garantir a operação racional e segura dos transportes de pessoas e bens, para tanto se estabeleceu como metas tornar mínimos os custos operacionais e, consequentemente, os fretes e as tarifas, e garantir a segurança e a confiabilidade do transporte (BRASIL, 2001). O artigo 20 da mesma lei esclarece que a confiabilidade se exprime por meio de eficiência, regularidade e pontualidade (BRASIL, 2001).

Sendo a missão da ANTT: “Assegurar aos usuários adequada prestação de serviços de transporte terrestre e exploração da infraestrutura rodoviária e ferroviária outorgada” (ANTT, 2010), esta monografia parte do pressuposto que a atuação da Agência em estudo enfoca os únicos modais citados (rodoviário e ferroviário) e desempenha ações menos significativas, por exemplo, no modal dutoviário e no transporte multimodal. Nas seções a seguir se tentará provar essa afirmativa por meio da exposição de informações a respeito da evolução tanto dos modais terrestres de transporte quanto do transporte multimodal de cargas.

Tomando por base a esfera de atuação da ANTT, a análise constante das seções seguintes será realizada a partir dos princípios e objetivos da gerência eficiente de transportes e seguirá relacionando-os às atribuições da ANTT descritas em seu regimento interno para cada modal de transporte terrestre bem como à evolução do transporte multimodal, apresentando dados estatísticos que corroborem a relação entre os princípios, as resoluções e os fenômenos observados.

## 4.2 Modal Ferroviário

Esta seção trata especificamente do modal ferroviário. A primeira subseção traz o histórico do transporte ferroviário desde seu início no período da Regência, marcado pela iniciativa do Barão de Mauá, até o período imediatamente anterior à instituição da ANTT, em que se promoveu a privatização de grande parte do Sistema Ferroviário Nacional.

A segunda subseção explicita as atribuições específicas da ANTT pertinentes ao modal ferroviário expondo a evolução das ferrovias ao comparar dados anteriores e posteriores à instituição da ANTT e aborda também ações de integração e adequação do Sistema Ferroviário Nacional.

A terceira subseção traz o resumo do parecer da Confederação Nacional de Transportes a respeito da evolução ferroviária desde o início do processo de desestatização da malha ferroviária, em 1996. A quarta e última subseção compila informações das três seções anteriores ao elaborar esquemas de relações entre as atribuições da ANTT e suas ações, ligando-as a princípios da gerência eficiente dos transportes por meio de sua relação com os objetivos da gerência de transportes.

### 4.2.1 Breve Histórico do Modal Ferroviário

A Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (ANTF) sintetiza o desenvolvimento do sistema ferroviário brasileiro em seis fases cronológicas, sucintamente descritas no Quadro 9.

No Brasil, a implantação de ferrovias foi incentivada pela promulgação, no ano de 1828, da Lei José Clemente, que autorizou a construção de estradas no país tanto por empresários nacionais quanto por empresários estrangeiros (ANTF, 2010). Entretanto, nos anos iniciais foram encontrados obstáculos ao desenvolvimento da malha ferroviária brasileira devido, principalmente, a fatores ligados ao clima e à escassez de carvão (principal fonte de energia da época), além da instabilidade

econômica que dificultava o investimento estrangeiro (CAIXETA-FILHO; MARTINS, 2009).

FASE	PERÍODO HISTÓRICO	ACONTECIMENTOS	CONTROLE
I 1835 a 1873	Regência e Segundo Reinado	Início da implantação de ferrovias. Desenvolvimento lento	Iniciativa Privada
II 1873 a 1889	Segundo Reinado	Expansão acelerada do SFN	Iniciativa Privada
III 1889 a 1930	República Velha	Expansão acelerada do SFN	Estatal
IV 1930 a 1960	Era Vargas e Pós-guerra	Diminuição do ritmo de desenvolvimento do SFN	Estatal
V 1960 a 1990	Regime Militar	Malha sob o comando de poucas empresas públicas. Ocorreu a extinção de ramais antieconômicos e apenas projetos de caráter estratégico foram implantados	Estatal
VI 1990 até hoje	Nova República	Privatização de parte do sistema ferroviário nacional	Iniciativa Privada

**Quadro 9. Sistema Ferroviário Nacional: Cronologia**

Fonte: elaboração própria, com base em ANTF (2010)

Assim, por iniciativa do Barão de Mauá a primeira ferrovia brasileira entrou em funcionamento apenas em 1854, estendendo-se por aproximadamente 14 km entre a Baía de Guanabara, no Rio de Janeiro, e o pé da serra (CAIXETA-FILHO; MARTINS, 2009). Apenas com a promulgação da lei 2450 de 24 de setembro de 1873 o investimento estrangeiro no setor começou a tornar-se significativo, isto porque, a partir deste momento a legislação concedeu garantia de retorno sobre o capital investido ao autorizar a cobrança de juros pelos serviços ou subvenção quilométrica relativa ao capital empregado nas construções (ANTF, 2010; CAIXETA-FILHO; MARTINS, 2009).

O surto ferroviário brasileiro ocorreu de fato a partir da década de 1890, época em que o Estado apartou-se da atividade ferroviária entregando-a totalmente à iniciativa privada (CAIXETA-FILHO; MARTINS, 2009). Este fato teve duas implicações: a primeira consiste no expressivo crescimento da malha ferroviária; já a segunda é a expressiva heterogeneidade técnica e de eficiência das linhas construídas, como o conhecido problema das bitolas diferentes que dificultam a integração entre as diversas linhas (CAIXETA-FILHO; MARTINS, 2009).

Dessa forma, diferentemente do que ocorreu em países como a Inglaterra e os Estados Unidos, a construção do SFN não se deu com base em uma visão de integração macroeconômica, mas foi feita sem planejamento conjunto e gerou uma

malha limitada, formada por diversas linhas tecnicamente diversificadas e de pequena extensão, apresentando graves falhas de interligação – como o já conhecido problema das bitolas – entre regiões operadas por concessionárias diferentes (CAIXETA-FILHO, MARTINS, 2009).

Com o objetivo de resolver as falhas dos primeiros empreendimentos do SFN, no início do século XX o governo brasileiro realizou um intenso processo de nacionalização de ferrovias com o visando, principalmente, o fortalecimento da rota de café no Brasil (CAIXETA-FILHO, MARTINS, 2009). Nesse período merecem destaque: a entrada em vigor no ano de 1922 do Regulamento para Segurança, Polícia e Tráfego das Estradas de Ferro; a eletrificação do trecho Campinas-Jundiaí da ferrovia paulista, também em 1922; a criação da Contadaria Geral dos Transportes em 1926, com o objetivo de organizar o tráfego entre as mais de 150 estradas de ferro em operação à época (ANTF, 2010).

Até então, o ritmo de desenvolvimento da malha do SFN era veloz, entretanto, a partir da década de 1930 (Era Vargas), houve uma desaceleração do crescimento físico, e o enfoque era o aprimoramento e a organização das ferrovias: instituiu-se o Departamento Nacional de Estradas de Ferro (DNEF) em 1941; e foram criadas as taxas de melhoramento e renovação patrimonial por meio do Decreto nº 7.632/1945 (ANTF, 2010). Também nesse período, precisamente no ano de 1957, criou-se a Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), resultado da junção de quase 20 ferrovias controladas pelo governo federal.

A partir da década de 1960 e ao longo de todo o Regime Militar arrochou-se o controle estatal sobre as ferrovias e foram criadas algumas formas de injetar recursos no setor: o Fundo Nacional de Investimentos Ferroviários (FNIF), em 1962; a destinação de alíquota de 8% do imposto sobre combustíveis à RFFSA, a partir da promulgação do Decreto-Lei nº 343/1967; e a instituição do Fundo Nacional de Desenvolvimento em 1974 (ANTF, 2010).

Conforme explicado no referencial teórico desta monografia, o restabelecimento do regime democrático no Brasil a partir do fim da década de 1980 trouxe consigo ideias pertinentes à aplicação da NGP no Brasil. Nesse sentido, com o intuito de maximizar a oferta de serviços públicos concomitantemente ao seu aprimoramento,

o governo criou por meio da Lei nº 8.031/1990 e suas alterações o Programa Nacional de Desestatização (PND), cujo objetivo era delegar a prestação de alguns serviços, como o transporte público, à iniciativa privada (ANTT, 2010).

No que tange ao modal ferroviário, o PND pretendia: desonerar o Estado; aumentar a eficiência operacional; melhorar a qualidade dos serviços; alocar adequadamente os recursos; e fomentar o desenvolvimento do mercado de transportes (ANTT, 2010). O processo de desestatização do setor ferroviário teve início em 1992 com a inclusão da RFFSA no PND, por meio do Decreto nº 473/1992 (ANTT, 2010).

Na década de 1990:

O novo marco regulamentar nacional do transporte ferroviário foi estabelecido pelo Regulamento dos Transportes Ferroviários (RTF), aprovado pelo Decreto nº 1.832/1996, e pela criação da Comissão Federal de Transportes Ferroviários (COFER), mediante o Decreto nº 1.945/1996 (CAIXETA-FILHO; MARTINS, 2009).

O RTF definiu atribuições tanto para o Poder Concedente (que é a União) quanto para a Administração Ferroviária (as Concessionárias). Esse Decreto estabeleceu em seu artigo 66 que a fiscalização do cumprimento das disposições a respeito do transporte ferroviário cabe ao Ministério dos Transportes, este pode realizá-la direta ou indiretamente e deve exigir das concessionárias: relatórios periódicos sobre as atividades; implantação de Plano Uniforme de Contas; informações gerenciais; e manutenção do serviço adequado ao objeto da concessão (BRASIL, 1996).

O RTF trata ainda sobre modicidade de tarifas e manutenção do equilíbrio econômico-financeiro (artigos 17 e 18); esse regulamento refere-se também a ações que busquem a segurança e a confiabilidade do transporte ferroviário nos artigos 12, 13, 14, 15 (BRASIL, 1996).

Já foi dito anteriormente que a fiscalização e a regulação dos transportes terrestres competem à ANTT, portanto, no que diz respeito ao artigo 66 do RTF (BRASIL, 1996), pode-se afirmar que o Ministério dos Transportes optou por realizar as referidas atividades de forma indireta ao descentralizar tais atribuições com a instituição da ANTT.

Já com relação às exigências que devem ser feitas às concessionárias, esta pesquisa constatou que há relatórios anuais (muitos foram utilizados como fonte de dados para este estudo de caso) que abrangem informações gerenciais e que se instituiu um plano único de contas. Ambos os documentos estão disponíveis no portal da Agência na Internet e são de livre acesso ao público.

O histórico do setor ferroviário pertinente a esta monografia encerra-se com a promulgação da Lei nº 10.233/2001, que instituiu a ANTT e lhe conferiu atribuições específicas a cada modal terrestre: as referentes ao setor ferroviário serão estudadas nas subseções a seguir.

#### 4.2.2 Evolução do transporte ferroviário: análise antes e depois da ANTT

O Sistema Ferroviário Nacional (SFN) compreende aproximadamente 29.700 quilômetros, dos quais mais de 97% (28.840 km) são operados por concessionárias (ANTT, 2010). A principal característica deste modal terrestre é sua capacidade de transportar grandes volumes de carga em médias e longas distâncias de forma eficiente no que diz respeito a consumo energético (ANTT, 2010). Hoje, aproximadamente 25% do transporte de cargas no Brasil é realizado por meio desse modal (PNLT, 2008). A Tabela 3 resume as principais características do Sistema Ferroviário Nacional.

Um estudo realizado pela ANTT em 2003 com o objetivo de sugerir ações para adequação e integração da malha ferroviária brasileira sintetizou o cenário ferroviário anterior às concessões: as receitas insuficientes frente às despesas geravam um déficit anual de aproximadamente R\$ 300 milhões de reais e impossibilitavam ações significativas de investimento, assim os ativos operacionais entraram numa espiral de degradação e desvalorização. Esses fatos, aliados a um quadro efetivo de pessoal superior ao necessário e à legislação concernente às empresas estatais dificultavam o crescimento empresarial das ferrovias por diminuir a tempestividade do processo decisório e engessar ações comerciais (ANTT, 2003).

Assim, as concessões ferroviárias foram realizadas com os já descritos objetivos do PND, que podem ser resumidos em dois itens: desoneração dos cofres públicos e incremento da oferta e da qualidade dos serviços. Assim as diretrizes governamentais seguidas pelos órgãos de regulação de transportes deveriam ser: reestruturação operacional das malhas; fortalecimento empresarial das concessões; criação de mecanismos eficazes de fiscalização e controle do desempenho das concessionárias (ANTT, 2003).

Com as concessões e com a criação da ANTT a logística brasileira deveria sofrer o seguinte impacto: integração das ferrovias e reconstituição dos corredores operacionais de transportes para atendimento das exportações e da demanda interna, com reflexo na produção de ferrovias. Assim, no que diz respeito ao transporte ferroviário de cargas, a ANTT voltou seus esforços para as seguintes metas: aumento da produção e da segurança do transporte de cargas; integração entre as malhas ferroviárias e também entre os demais modais; e ampliação da indústria ferroviária (ANTT, 2010b).

As principais atribuições da ANTT no que tange ao setor ferroviário concentram-se no artigo 68 da Resolução nº 3.000/2008 (Regimento Interno da ANTT) e estão reproduzidas no Quadro 10.

INCISO	ATRIBUIÇÃO ESPECÍFICA
I	Supervisionar o mercado de transporte ferroviário de cargas sob concessão e propor medidas para seu desenvolvimento;
II	Promover a regulação da prestação dos serviços de transporte ferroviário de cargas concedidos;
III	Supervisionar e acompanhar a prestação de serviços de transporte de cargas concedidos, assegurando o cumprimento dos contratos de concessão;
IV	Analisa, propor ajustes e acompanhar o programa de investimentos das concessionárias ferroviárias;
IX	Acompanhar o desempenho do transporte ferroviário concedido;
X	Acompanhar as inovações tecnológicas ferroviárias na movimentação de cargas e sugerir políticas que aprimorem o padrão de serviços.

**Quadro 10. Atribuições Específicas da ANTT no Modal Ferroviário**  
Fonte: elaboração própria, com base em ANTT (2008)

O relatório sobre a evolução ferroviária (ANTT, 2010b) traz as principais ações empreendidas pela ANTT para atingir as referidas metas: estabelecimento de marcos regulatórios sobre fiscalização e desempenho das concessionárias;

definição de metas de produção e segurança; e acompanhamento dos investimentos realizados pelas concessionárias.

Portanto, a seguir será estudada a evolução dos índices: de produção de transportes<sup>37</sup>; de acidentes nas ferrovias; de investimentos das concessionárias, abrangendo mão-de-obra, frota e outros pertinentes ao setor.

**Tabela 3. Resumo do Sistema Ferroviário Nacional 2009: extensão, bitola, estados de atuação e produtos transportados.**

Operadoras	Bitola				Total	Estados de Atuação	Principais Produtos Transportados
	1,60	1,00	1,435	Mista			
ALLMO	-	1.945	-	-	1.945	Mato Grosso do Sul e São Paulo	Minério de ferro, celulose, soja e farelo, açúcar, manganês, derivados de petróleo e álcool e areia.
FCA	-	7.910	-	156	8.066	Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo	Soja e farelo, calcário siderúrgico, minério de ferro, fosfato, açúcar, milho e adubos e fertilizantes.
MRS	1.632	-	-	42	1.674	Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo	Minério de ferro, carvão mineral, produtos siderúrgicos, ferro gusa, cimento, soja.
FTC	-	164	-	-	164	Santa Catarina	Carvão mineral, contêiner.
ALLMS	-	7.293	-	11	7.304	Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo	Soja e farelo, açúcar, derivados de petróleo e álcool, milho, cimento.
FERROESTE	-	248	-	-	248	Paraná	Soja e farelo, milho, contêiner, trigo.
EFVM	-	905	-	-	905	Espírito Santo e Minas Gerais	Minério de ferro, carvão mineral, coque, produtos siderúrgicos, celulose.
EFC	892	-	-	-	892	Maranhão e Pará	Minério, ferro gusa, manganês, cobre, combustíveis derivados do petróleo e álcool.
TNL	-	4.189	-	18	4.207	Alagoas, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte	Minério, ferro gusa, manganês, cobre, combustíveis derivados do petróleo e álcool.
ALLMP	1.463	243	-	283	1.989	Minas Gerais e São Paulo	Açúcar, cloreto de potássio, adubo, calcário e derivados de petróleo e álcool.
ALLMN	500	-	-	-	500	Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará e Rondônia	Soja e farelo, milho, óleo vegetal, adubo, combustível.
VALEC-FNS	571	-	-	-	571	Goiás, Maranhão e Tocantins	Soja e farelo, areia, fosfato, cloreto de potássio.
Total	5.058	22.897	-	510	28.465		

Fonte: Elaboração Própria, com base em ANTT (2010b)

Ao final da apresentação dos resultados far-se-á uma breve explanação sobre o ponto de vista da Confederação Nacional de Transportes (CNT), para cumprir o

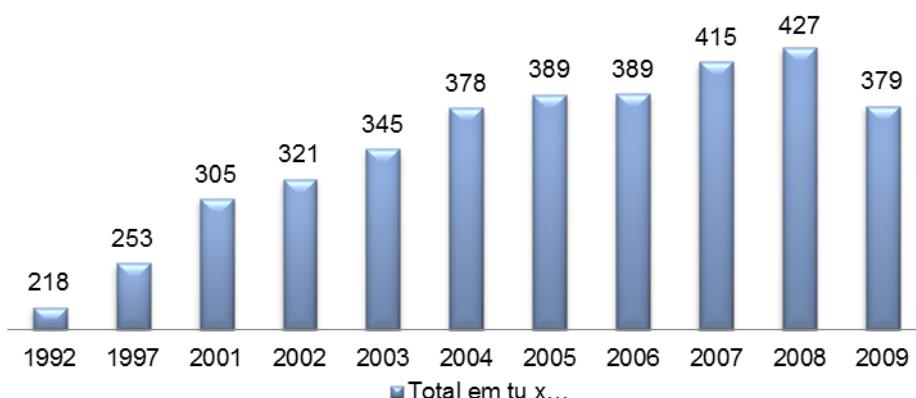
<sup>37</sup> Considerando apenas a carga própria das concessionárias.

proposto pela metodologia desta monografia: comparar os dados de pontos de vista divergentes para validar as conclusões deste estudo de caso. O período de análise está compreendido entre os anos de 1996 e 2009, respectivamente o ano de assinatura dos primeiros contratos de concessão ferroviária e o ano dos últimos dados disponíveis.

Então se procederá à elaboração do *Cross-case*, relacionando os já referidos princípios e objetivos da gerência eficiente de transportes, às atribuições da ANTT descritas no Quadro 10, e às ações empreendidas pela agência em estudo para alcançar as metas propostas para as concessões ferroviárias.

#### 4.2.2.1 Evolução dos Indicadores Operacionais

O estudo dos indicadores operacionais abrange o total de carga transportada e a produção de transportes em relação às metas estabelecidas. Antes de proceder à análise da produção de transporte, faz-se necessário explicar como se dá o seu cálculo: sua unidade de medida é “ $\text{tku} \times 10^6$ ”, isto é bilhões de toneladas por quilômetro útil; o cálculo é efetuado por meio da multiplicação entre a quantidade de toneladas úteis<sup>38</sup> e a quilometragem percorrida pela carga. O Gráfico 3 expõe a evolução de TU transportadas nas ferrovias do Brasil entre os anos de 1992 e 2009.



**Gráfico 3. Carga transportada em TU x  $10^3$ : 1992 a 2009**  
Fonte: elaboração própria, com base em ANTT (2006; 2010b)

<sup>38</sup> A TU é definida como sendo o total de carga movimentada na malha no transporte remunerado. Sua unidade de apresentação é expressa por  $\text{TU} \times 10^3$ .

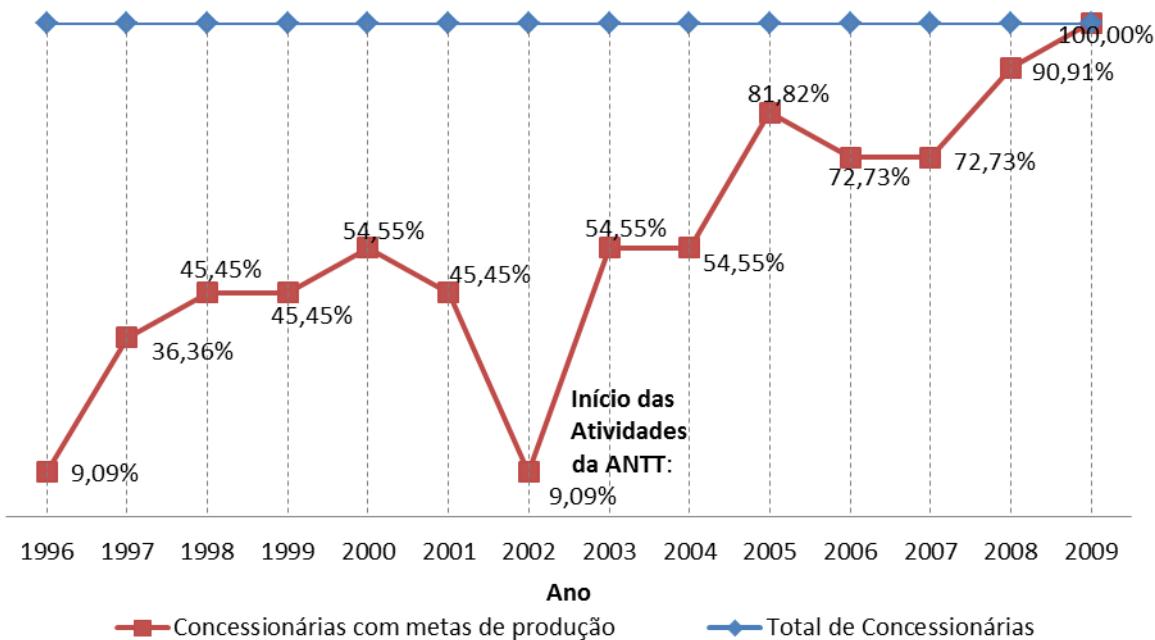
Na minuta de Resolução concernente à consulta pública 003/2010 – que estabelecerá procedimentos para pactuação de metas de produção e segurança por trecho – a ANTT define como metas de produção por trecho:

Valor mínimo da produção de transporte medido em toneladas x quilômetro útil – tku a ser pactuado entre o Poder Concedente e as Concessionárias, em cada trecho da malha ferroviária, com o objetivo de garantir a qualidade na prestação do serviço público de transporte ferroviário [...] a meta global de concessionária é calculada pelo somatório das metas por trecho (ANTT, 2010c, s/p)

De acordo com a Resolução nº 288/2003, as metas são estabelecidas nos contratos de concessão das ferrovias e abrangem um período de cinco anos, estabelecendo metas para cada ano do quinquênio (BRASIL, 2003). Ainda nessa resolução, a ANTT determina que, por ocasião da revisão das metas, realizada pelo Tribunal de Contas da União, sejam inseridas nos contratos de concessão cláusulas referentes à aplicação de penalidades em face do descumprimento das metas estabelecidas (BRASIL, 2003). Essas penalidades consistem em multas calculadas de acordo com o grau da inadimplência, as metas estabelecidas e outros fatores referentes à frequência e à receita bruta da concessionária (BRASIL, 2003).

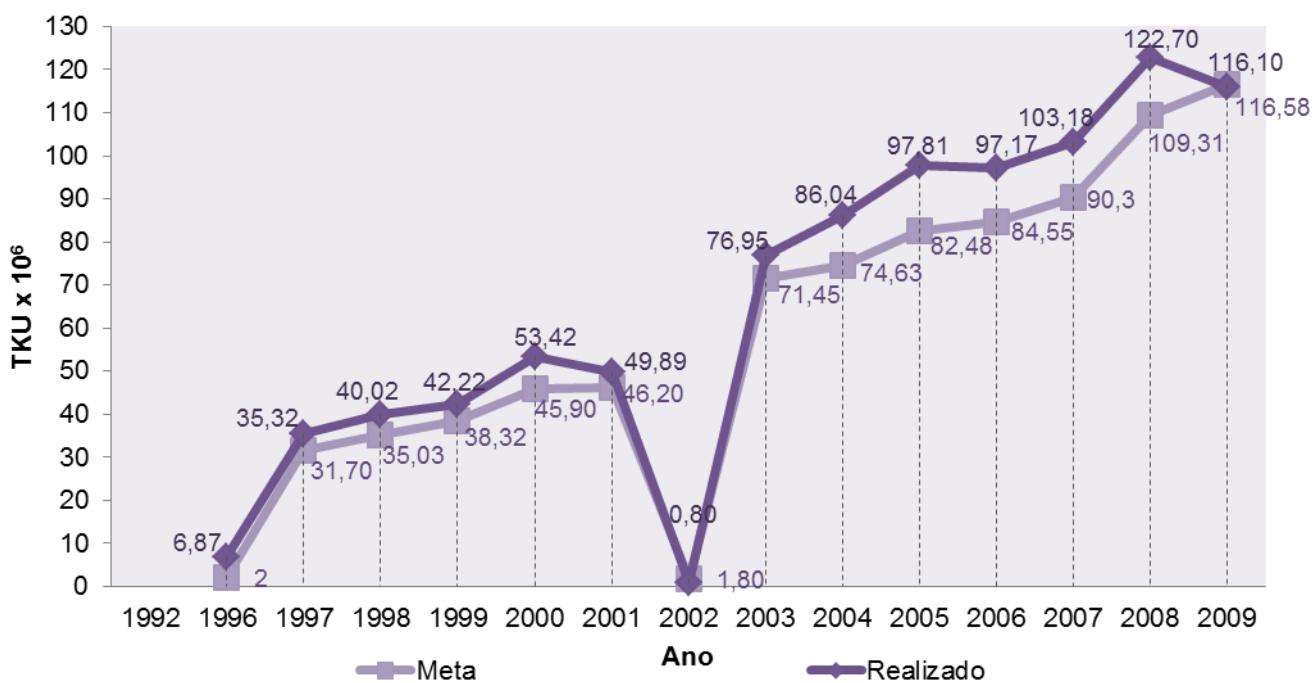
Vale destacar, que antes da instituição da ANTT nem todas as concessionárias possuíam metas de produção. Nesse sentido, desde o início de suas atividades a ANTT tem emitido resoluções e formalizado termos aditivos aos contratos de concessão por meio dos quais impõe metas de produção e penalidades para o não cumprimento dessas metas. O Gráfico 4 demonstra a evolução da quantidade de concessionárias com metas de produção estabelecidas: do total de 11 concessionárias, em 1996 apenas uma concessionária possuía metas de produção, mas desde 2009 todas as concessionárias devem atingir metas de produção.

O Gráfico 5 demonstra a relação entre metas de produção estabelecidas e o que foi realizado entre os anos de 1996 e 2009. Na análise desse gráfico nota-se que no ano de início das atividades da ANTT houve uma ruptura na linha de tendência, que demonstrava o início de um declínio no ano anterior e apenas uma concessionária deveria atingir metas de produção, assim como em 1996.



**Gráfico 4. Concessionárias com metas de produção: evolução de 1996 a 2009**

Fonte: elaboração própria, com base em ANTT (2006; 2010b)



**Gráfico 5. Produção de Transportes Ferroviários (meta x realizado): 1996 a 2009**

Fonte: Elaboração própria, com base em ANTT (2006, 2010b).

Em 2003 entraram em vigor alterações contratuais realizadas pela ANTT que estabeleceram metas mais arrojadas e para um maior número de concessionárias. Cruzando os dados constantes dos Gráfico 4 e Gráfico 5 percebe-se que o setor

progrediu de tal forma que no ano de 2009, quando todas as concessionárias deveriam cumprir metas de produção, mais de 99% da produção-alvo foram atingidos, o que pode indicar a eficácia da atuação da ANTT também em suas atividades de fiscalização.

Nota-se que as ações contínuas da ANTT nas áreas de fiscalização de contratos e regulação do setor contribuíram para o objetivo específico de aumentar a produção dos transportes. Isso posto, afirma-se que esse objetivo – relacionado às metas de produção – coaduna-se às atribuições constantes principalmente dos incisos I, II, III e IX do artigo 68 da Resolução nº 3.000/2008, expostas no Quadro 10.

#### 4.2.2.2 Evolução da Segurança Operacional

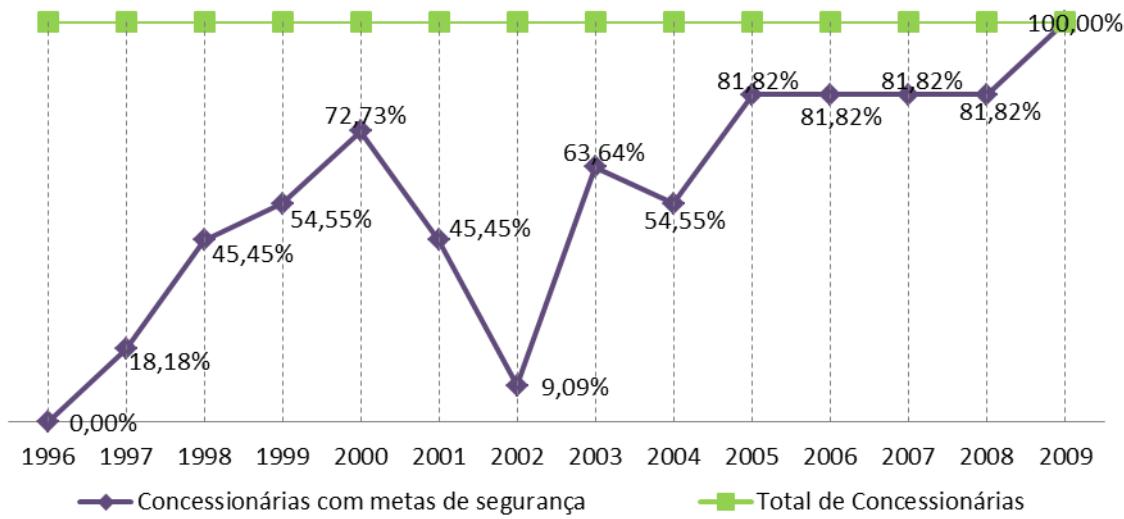
A segurança operacional apresenta o comportamento do índice de acidentes, indicando os números de acidentes, suas principais causas e a relação entre a gravidade do acidente e o número de ocorrências do período.

O índice de acidentes é calculado com base no número de acidentes que ocorre a cada milhão de trens por quilômetro, por isso, sua unidade de medida é “número de acidentes/milhão de trem.km”. Na minuta de Resolução concernente à consulta pública 003/2010, a ANTT define como metas de segurança por trecho:

Número máximo de acidentes, ponderado por milhão de trem x quilômetro – tk em cada trecho da malha ferroviária, realizados pelas Concessionárias detentoras dos trechos ferroviários ou Transportadores Ferroviários de Cargas, com o objetivo de garantir a qualidade na prestação do serviço público de transporte ferroviário (ANTT, 2010c, s/p).

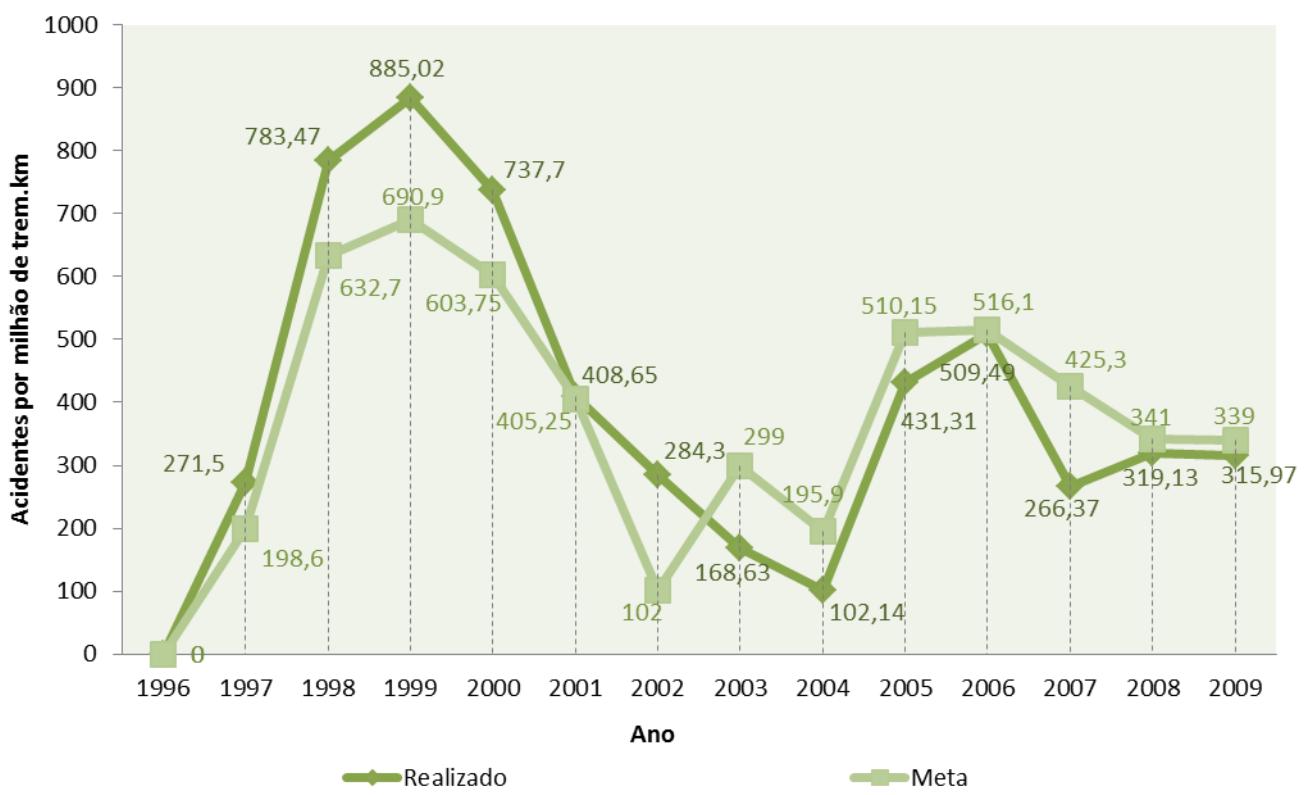
As metas de segurança seguem os mesmos procedimentos das metas de produção: são definidas nos contratos de concessão por quinquênios e seu descumprimento implica aplicação de penalidades que consistem em multas. Entretanto, assim como observado no estudo das metas de produção, nem todas as concessionárias deveriam cumprir metas de segurança antes da instituição da ANTT: o Gráfico 6 mostra que apenas depois de sete anos de atuação da agência em estudo

conseguiu-se que 100% dos contratos de concessão estabelecessem metas de segurança.



**Gráfico 6. Concessionárias com metas de segurança: evolução de 1996 a 2009**

Fonte: Elaboração própria, com base em ANTT (2006, 2010b).



**Gráfico 7. Segurança operacional das ferrovias (meta x realizado) 1996 a 2009**

Fonte: Elaboração própria, com base em ANTT (2006, 2010b)

Analizando os dados constantes do Gráfico 6 e do Gráfico 7, percebe-se que o setor progrediu de tal forma que no ano de 2009, quando todas as concessionárias

deveriam cumprir metas relacionadas ao aumento de segurança nas ferrovias, a quantidade de acidentes foi inferior ao previsto, o que pode indicar a eficácia da atuação da ANTT também em suas atividades de fiscalização e correção de possíveis fatores causadores de acidentes.

Nota-se que as ações contínuas da ANTT nas áreas de fiscalização de contratos e regulação do setor contribuíram para o objetivo específico de reduzir a quantidade de acidentes nas ferrovias. Assim, pode-se inferir que esse objetivo – relacionado às metas de segurança – coaduna-se às atribuições constantes principalmente dos incisos I, II, III e IX do artigo 68 da Resolução nº 3.000/2008, expostas no Quadro 10.

#### 4.2.2.3 Evolução dos Investimentos: valores e categorias

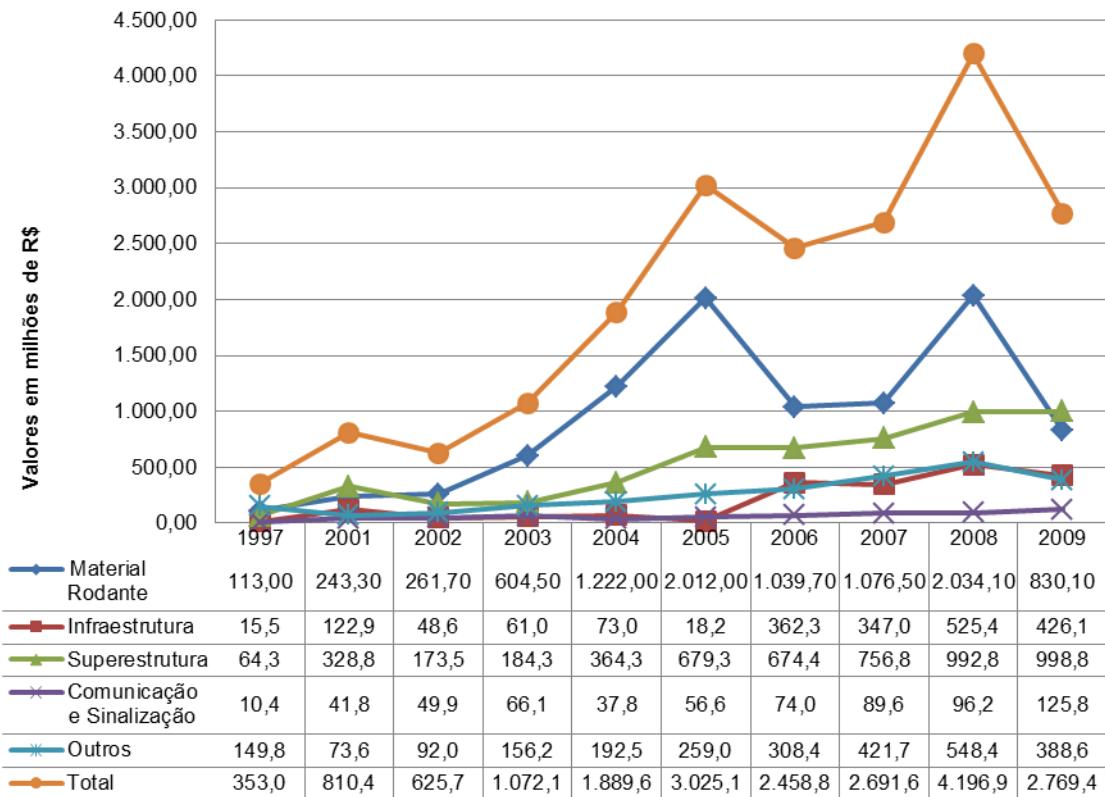
O inciso IV do artigo 68 da Resolução nº 3.000/2008 aponta como uma das atribuições da ANTT “analisar, propor ajustes e acompanhar o programa de investimentos das concessionárias ferroviárias”, essa atribuição é executada por meio do acompanhamento do Plano Trienal de Investimentos (PTI), estabelecido como obrigação contratual das concessionárias. O PTI deve contemplar a descrição dos projetos, os custos e o cronograma de implantação das melhorias (ANTT, 2007).

A ANTT realiza o monitoramento dos investimentos das concessionárias é realizado por meio de atividades de fiscalização técnico-operacional realizadas *in loco* e de análises de dados estatísticos de sistemas como o SIADE<sup>39</sup> e o SAFF<sup>40</sup>, que se utilizam de bancos de dados para proporcionar aos gestores ferroviários informações que permitam, por exemplo, a programação de inspeções e recomendações às concessionárias (ANTT, 2007). O Gráfico 8 demonstra a evolução dos investimentos das concessionárias.

---

<sup>39</sup> SIADE: sistema de acompanhamento do desempenho operacional.

<sup>40</sup> SAFF: sistema de acompanhamento e fiscalização do transporte ferroviário.



**Gráfico 8. Investimentos das Concessionárias por Categorias: valores em milhões de R\$**

Fonte: Elaboração própria, com base em ANTT (2006; 2010)

#### 4.2.3 Relatório Ferroviário 2009: O parecer da CNT

O Relatório de 2009 da CNT a respeito da evolução do transporte ferroviário desde a desestatização quase total da malha avalia positivamente o processo de concessão ferroviária, afirmando que:

Esta avaliação é verificada em termos de ampliação da capacidade de movimentação, do melhor desempenho operacional, da redução do número de acidentes e da maior integração com outras modalidades de transporte (CNT, 2009, s/p).

Entretanto, no que diz respeito à regulamentação do Setor, o Relatório Ferroviário da CNT (2009) aponta algumas dificuldades na compatibilização entre normas existentes e a realidade das ferrovias, como as concernentes a transporte de produtos perigosos e comunicação de acidentes, etc. O relatório aponta ainda a necessidade de rever questões regulatórias ligadas ao modelo de concessão.

Nesse sentido, é mister citar o papel de colaboração da ANTT no desenvolvimento do novo marco regulatório para ferrovias, que trata de um novo modelo para construção, exploração da infraestrutura e prestação de serviços de transporte ferroviário de carga.

#### 4.2.4 Cross-case sobre a evolução do transporte ferroviário

Antes de proceder à elaboração do esquema de “causa e consequência”, cabe retornar ao cenário anterior às concessões descrito no início desta seção. No que diz respeito às ações de integração e adequação da malha ferroviária vale destacar (ANTT, 2003) a incorporação e desincorporação de trechos cujo objetivo é permitir a integração entre as malhas ferroviárias e otimizar os recursos operacionais para reduzir custos de transporte e aumentar a captação de cargas.

Ainda em contrapartida ao cenário prévio às concessões citam-se as ações voltadas para Usuários Dependentes<sup>41</sup>, Direito de Passagem<sup>42</sup> e Tráfego Mútuo<sup>43</sup>, que por meio das resoluções nº 350/2003 e nº 433/2004, visam à integração das ferrovias e à facilitação dos fluxos de transporte na cadeia logística (ANTT, 2003).

Por último, no que diz respeito ao controle dos fretes ferroviários praticados, a resolução nº 207/2004 determina que as concessionárias encaminhem à ANTT os dados relativos às tarifas praticadas a cada mês.

<sup>41</sup> A resolução nº 350/2003 em seu artigo 2º define como Usuário Dependente aquele que: para recebimento ou despacho de produtos ou insumos, não disponha de outro modal que seja técnica e economicamente viável, face à competitividade de seu negócio, depender da disponibilidade do transporte ferroviário; ou realize ou se comprometa a realizar investimentos nas malhas concedidas, em instalações industriais, logísticas, de infraestrutura ou material rodante para o uso de transporte ferroviário (ANTT, 2004).

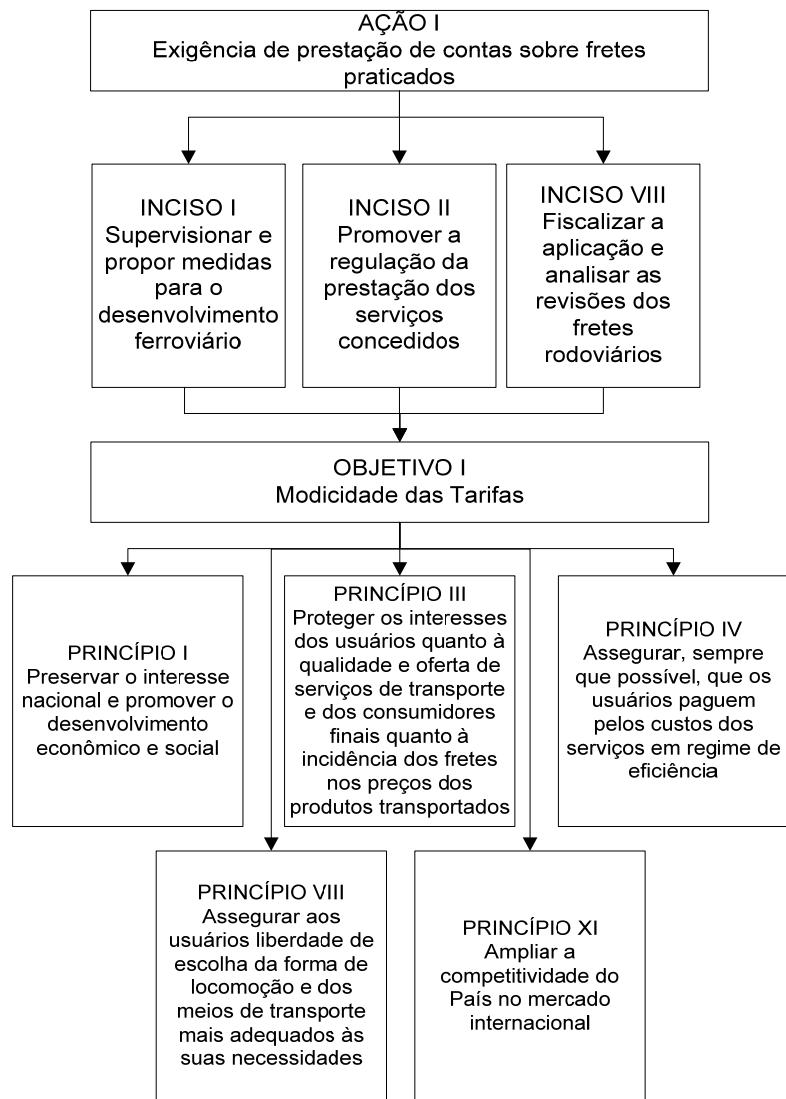
<sup>42</sup> A resolução nº 433/2004 em seu artigo 2º define como Direito de Passagem a operação na qual uma concessionária, mediante remuneração ou compensação financeira, permite a outra trafegar em sua malha para dar prosseguimento, complementar ou encerrar uma prestação de serviço público de transporte ferroviário, utilizando a sua via permanente e seu respectivo sistema de licenciamento de trens (ANTT, 2004).

<sup>43</sup> A resolução nº 433/2004 em seu artigo 2º define como Tráfego Mútuo a operação em que uma concessionária necessita ultrapassar os limites geográficos de sua malha para complementar uma prestação de serviço público de transporte ferroviário, compartilhando recursos operacionais com a concessionária em cuja malha se dará o prosseguimento ou encerramento da prestação de serviço, mediante remuneração ou compensação financeira (ANTT, 2004)

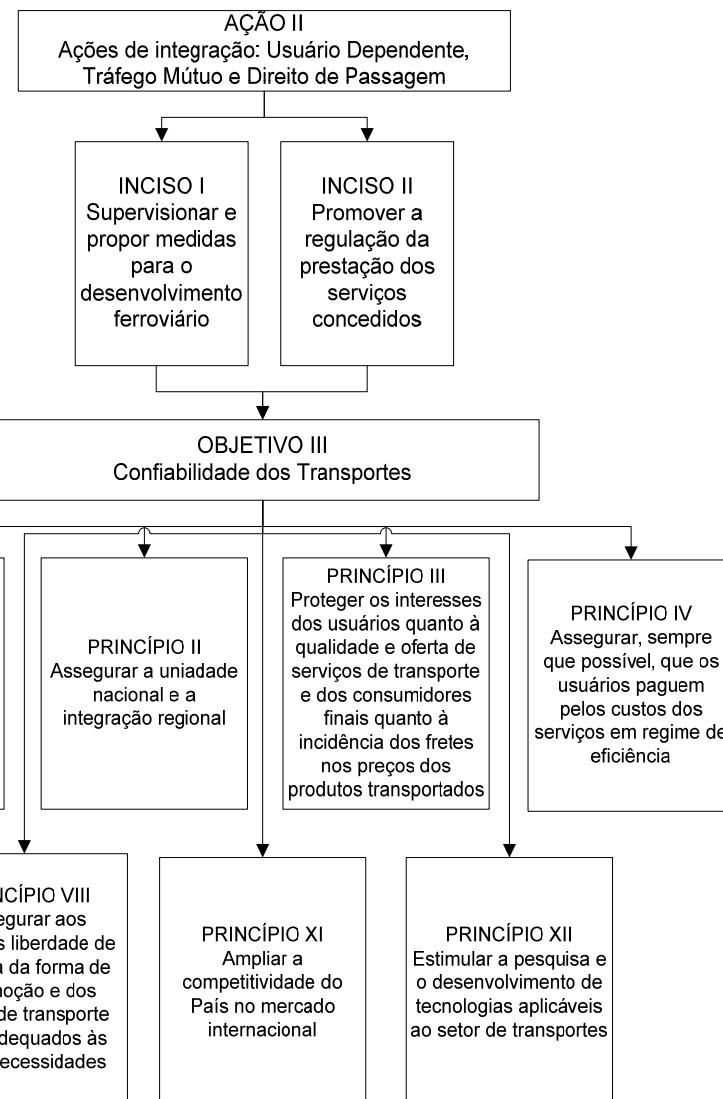
Tendo por base as informações apresentadas a respeito dos indicadores de desempenho das concessionárias, os dados sobre a evolução dos investimentos realizados na malha ferroviária e as referidas ações de integração e adequação da malha ferroviária, a seguir se procederá à elaboração do *Cross-case*.

Os esquemas baseiam-se no esquema de “causa e consequência”, sugerido por Miles e Huberman (1994), e buscam executar o sexto passo do método proposto por Eisenhardt (1989) em que se constrói a validade interna do trabalho por meio da busca de evidências que explicam os porquês das relações estabelecidas.

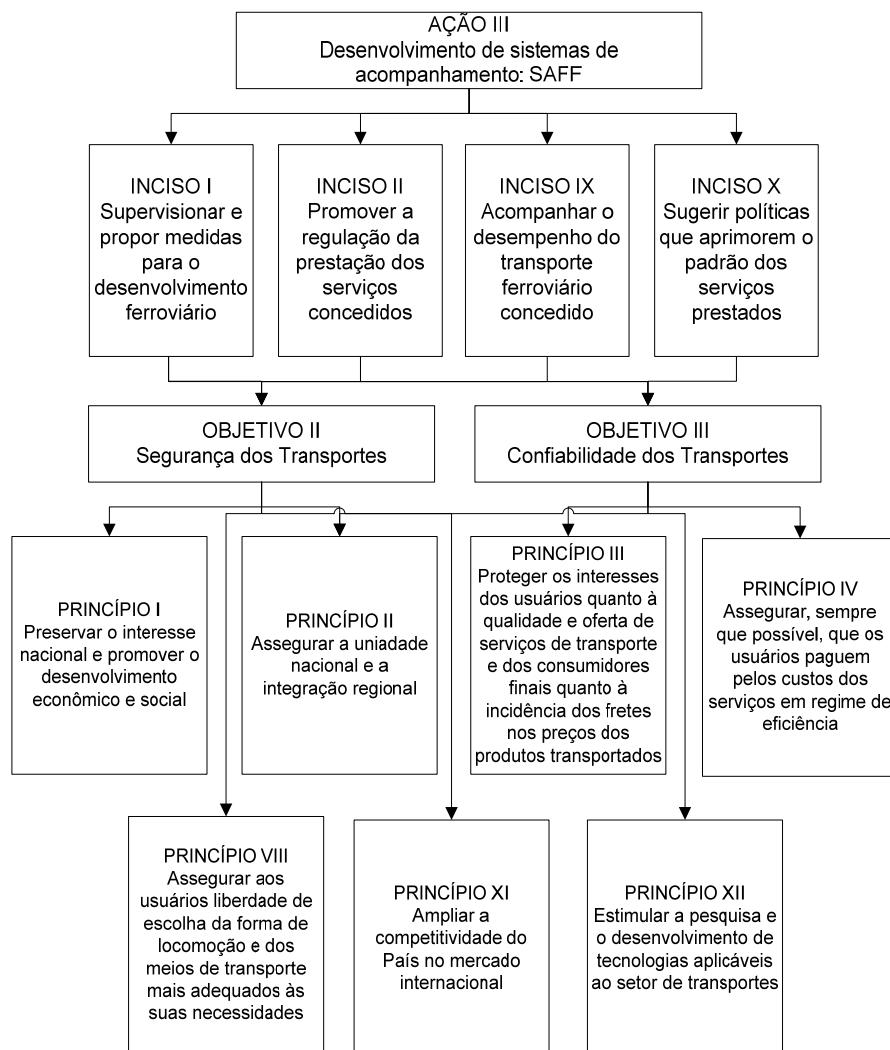
Para cada ação empreendida pela ANTT, e destacada neste trabalho, será apresentado um esquema que: relacione a ação aos incisos do Regimento Interno que definem as atribuições da agência em estudo; relacione os incisos aos respectivos objetivos da gerência de transportes e estes objetivos aos princípios da gestão eficiente de transportes. Escolheu-se elaborar um esquema para cada ação porque se percebeu que elaborar um único esquema seria pouco didático, na medida em que dificultaria a compreensão das relações pelo leitor.



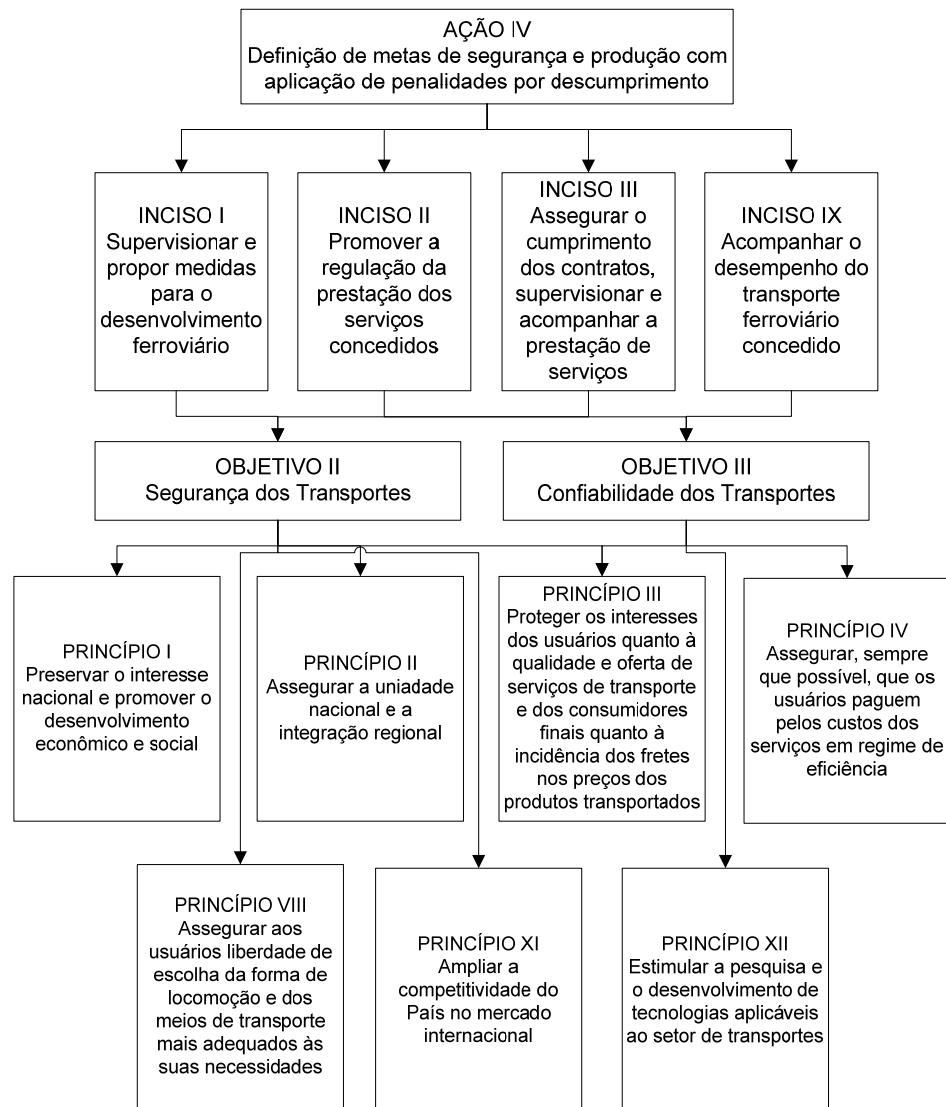
Esquema 1. Ferrovias – Exigir prestação de contas



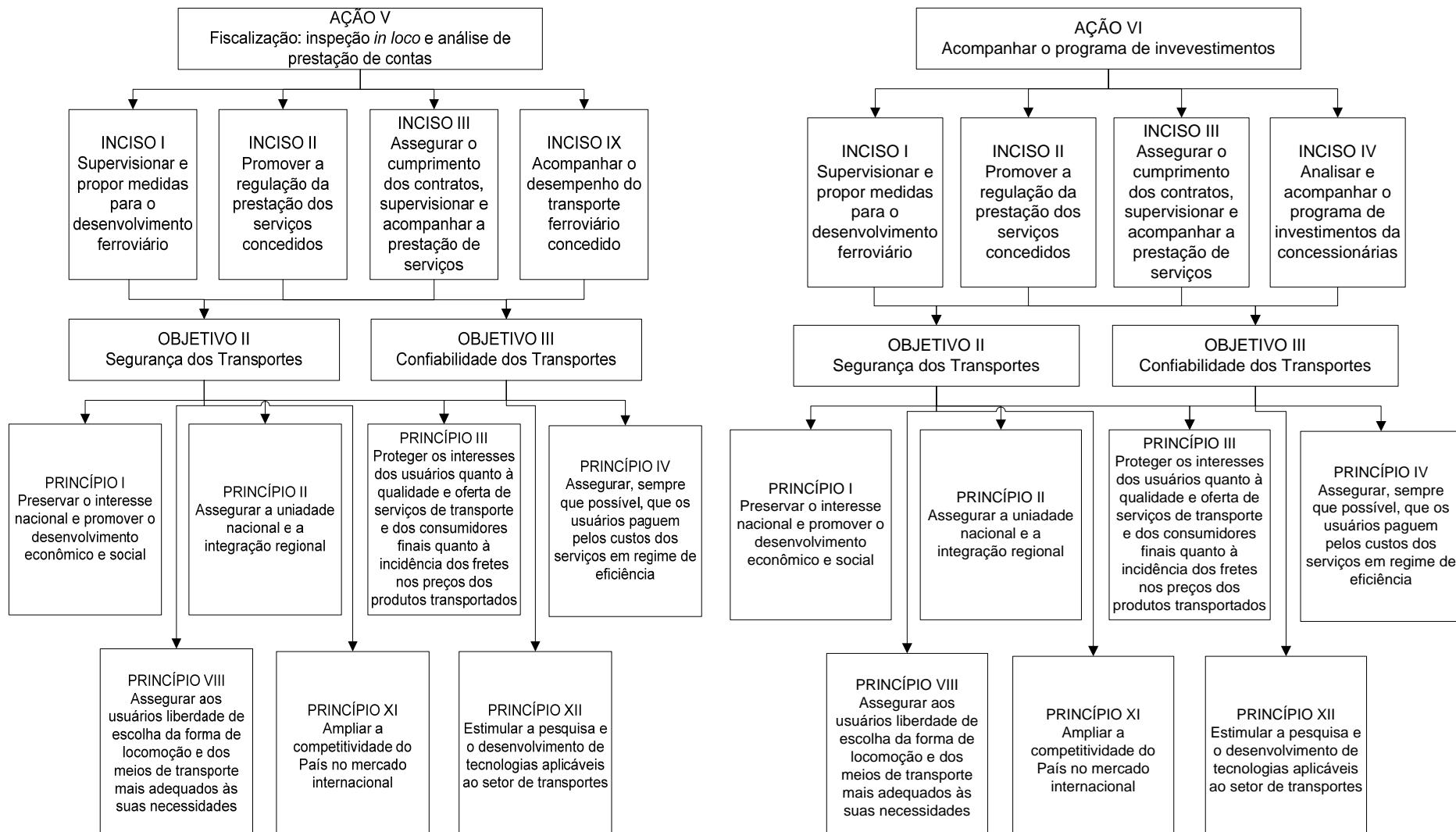
Esquema 2. Ferrovias – Ações de Integração



Esquema 3. Ferrovias – Desenvolvimento de Sistemas de Acompanhamento



Esquema 4. Ferrovias – Definição de Metas e Aplicação de Penalidades



Esquema 5. Ferrovias – Fiscalização

Esquema 6. Ferrovias – Acompanhar o programa de investimentos

## 4.3 Modal Dutoviário

Esta seção aborda especificamente o transporte dutoviário. A primeira subseção tece comentários introdutórios a respeito da instalação de dutos para transporte no Brasil. A segunda subseção aborda a única atribuição da ANTT pertinente a esse modal e fornece dados para a elaboração do *Cross-case*, objeto da terceira e última subseção.

### 4.3.1 Considerações Iniciais

Foi demasiadamente difícil encontrar informações precisas a respeito da extensão das dutovias brasileiras, o que já demonstra uma característica do setor. O último mapa encontrado é do ano de 2006, e como as informações estariam desatualizadas ao ponto de não contemplar dutos mais recentes, considerou-se desnecessária sua inclusão.

Ressalte-se que outros trabalhos científicos como monografias e trabalhos de conclusão de mestrado apontaram a mesma dificuldade. Contudo, os textos encontrados concordam que a estimativa da extensão da malha dutoviária brasileira aproxima-se de 22 mil km de extensão (TRANSPORTABRASIL, 2010).

Outra dificuldade encontrada diz respeito à ausência de informações precisas sobre a regulamentação e a fiscalização das dutovias no Brasil.

### 4.3.2 Evolução do transporte dutoviário: análise antes e depois da ANTT

No que diz respeito às dutovias, a atribuição da ANTT, segundo o artigo 24 da Lei nº 10.233, é “promover levantamentos e organizar cadastro relativos ao sistema de dutovias do Brasil e às empresas proprietárias de equipamentos e instalações de transporte dutoviário” (BRASIL, 2001).

Ainda na Lei nº 10.233 o artigo nº 22 afirma que esta atribuição inclui “articular-se com entidades operadoras do transporte dutoviário, para resolução de interfaces intermodais e organização de cadastro do sistema de dutovias do Brasil” (BRASIL, 2001).

O regimento interno da ANTT compilou os textos da Lei nº 10.233/2001 em seu artigo 68, inciso XXV, que definiu como atribuição da ANTT pertinente ao modal dutoviário:

Elaborar e manter o cadastro do Sistema de Dutovias e das empresas proprietárias de equipamentos e instalações de transporte dutoviário, articulando junto a outros órgãos visando uma análise sistêmica e multimodal do transporte dutoviário.

A única informação pertinente à execução da referida atribuição consta do Relatório de Gestão do ano de 2009 (p. 40 - 41):

A ANTT está desenvolvendo o Cadastro do Sistema de Dutovias que será inserido no SISLOG (Sistema Logístico), considerado um Sistema de Informação Geográfica que conta com ferramentas estatísticas e geográficas projetado pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.

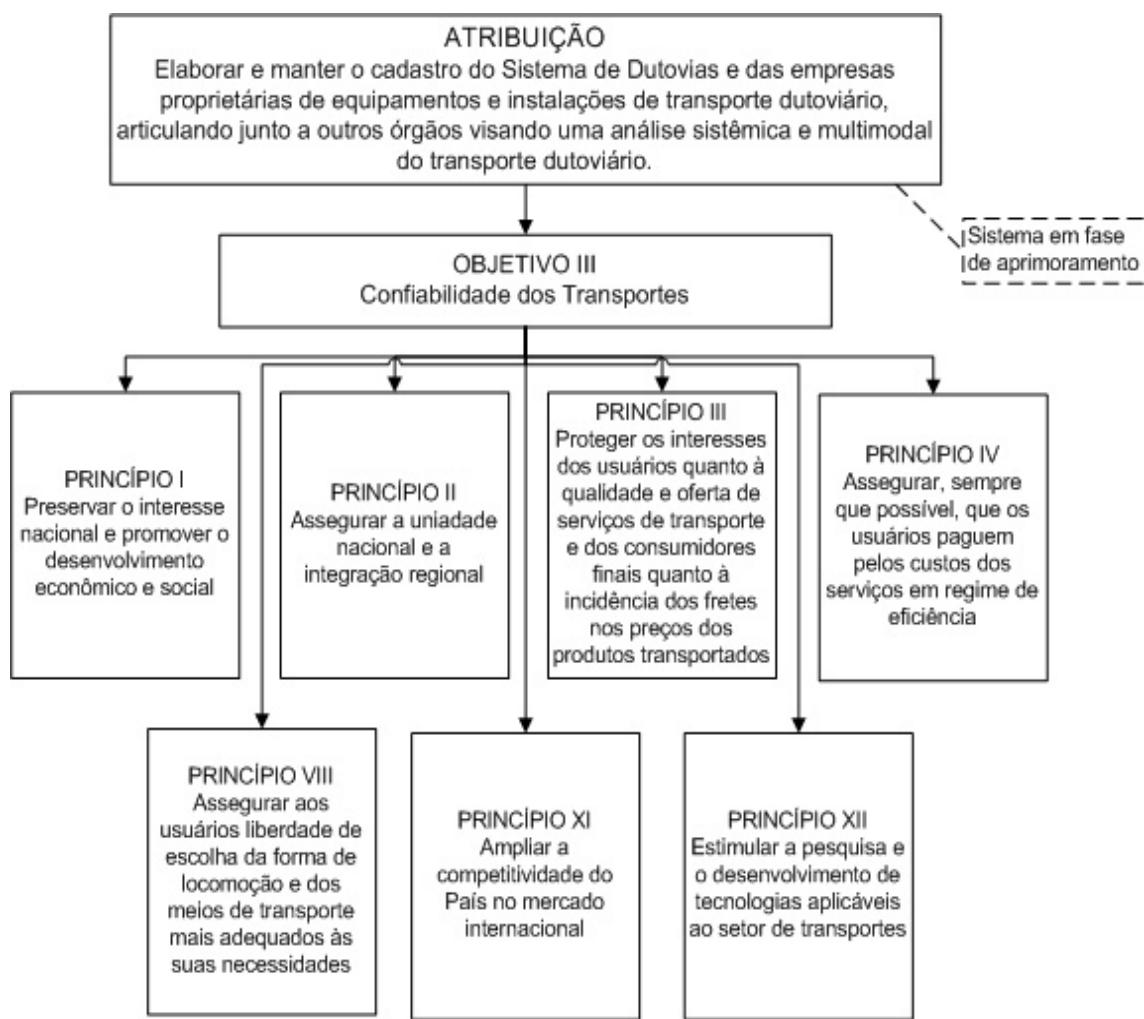
O SISLOG contribuirá não apenas como um simples cadastro de pontos críticos para uma gestão aperfeiçoada em termos de segurança e integridade da malha, mas possibilitará intervenções específicas de fiscalização e conhecimento necessário para o aprimoramento da regulação.

A versão atualmente disponível deste sistema está em fase de aprimoramento, sendo objeto de um dos projetos estruturantes iniciados em 2009, coordenado pela Superintendência de Estudos e Pesquisas – SUEPE.

Não foram encontradas informações quantitativas a respeito do cadastro do Sistema Dutoviário, entretanto, o Anuário Estatístico publicado pela ANTT todos os anos, desde 2005, contempla a evolução de quantidades transportadas e as características das dutovias: não se encontrou relação alguma entre esta evolução e a atuação da ANTT, como houve no modal ferroviário com o estabelecimento de metas de produção e redução de acidentes.

#### 4.3.3 Cross-case sobre a evolução do transporte dutoviário

A seguir o *Cross-case* que liga a atribuição da ANTT no transporte dutoviário aos objetivos e princípios da gerência eficiente de transportes. Justifica-se a relação estabelecida entre o Sistema de Cadastro de Dutovias – em processo de aprimoramento – ao objetivo “Confiabilidade” e, por consequência aos princípios a ele afeitos, por suas características e finalidades já descritas.



Esquema 7. Dutovias – Elaborar e Manter o cadastro

## 4.4 Modal Rodoviário

Esta seção aborda especificamente o modal rodoviário. A primeira subseção consiste em um breve histórico das rodovias no Brasil, atendo-se principalmente a fatos ligados ao início do Programa de Concessões Rodoviárias, em 1995.

A segunda subseção expõe as atribuições específicas da ANTT no tocante a este modal, abordando os objetos de fiscalização e a evolução das rodovias desde o início das atividades da agência em estudo. Diferentemente do que se fez no estudo do modal ferroviário, nesta seção, pareceres de instituições como a CNT serão abordados juntamente com dados a respeito da evolução do modal rodoviário; o objetivo é tornar a discussão didática na medida em que traz diagnósticos pretéritos à instituição da ANTT e dados a respeito da situação atual.

A terceira subseção traz os esquemas de “causa e consequência” que comporão o *Cross-case* pertinente à evolução do modal rodoviário.

### 4.4.1 Breve Histórico do Modal Rodoviário

No ano de 1950 o modal rodoviário respondia por apenas 38% da matriz nacional de transportes, já no início da década de 1960, as rodovias eram responsáveis por aproximadamente 60% do transporte de cargas efetuado no Brasil (IPEA, 2010).

Caixeta-Filho e Martins (2009) associam este rápido crescimento ao desenvolvimento da indústria automobilística no país, que demandou infraestrutura suficiente para escoar a produção de fábricas como da multinacional Volkswagen, instalada no país em 1959. Outro fator que se destacava era o relativamente baixo custo dos derivados de petróleo utilizados como combustível de automóveis. Entre as décadas de 1960 e 1980 a malha rodoviária brasileira aumentou seu tamanho mais de 400%: de 8.675 km para 47.487 km (ANTT, 2010).

Caixeta-Filho e Martins (2009), ao comparar os modais ferroviário e rodoviário, comentam que as rodovias destacaram-se por apresentar a possibilidade de realizar transporte de baixa escala “porta-a-porta” de forma tempestiva e flexível, servindo

ainda às modernas técnicas de produção. Essas técnicas têm por objetivo minimizar estoques, portanto, deve-se contar com uma forma de transporte que reduza o tempo de deslocamento e possa ser realizado mais vezes com cargas menores, como o transporte rodoviário (CAIXETA-FILHO; MARTINS, 2009).

Depois de 1980 o crescimento da infraestrutura rodoviária foi mais lento, ultrapassando os 50.000 km apenas 20 anos depois, isso porque, a partir de 1974 parte dos recursos direcionados às rodovias foi dividido com outros setores; então, a Constituição de 1988 proibiu a vinculação da receita oriunda de impostos a órgãos, fundos ou despesas preestabelecidas (IPEA, 2010). A partir daí os recursos destinados à infraestrutura rodoviária eram provenientes quase exclusivamente da União, o que gerou o sucateamento da malha rodoviária (IPEA, 2010).

Com a lei nº 8.987/1995 (Lei das Concessões), possibilitou-se novamente a captação de recursos advindos da iniciativa privada para destinar à infraestrutura rodoviária (IPEA, 2010). O Programa de Concessões de Rodovias Federais começou a ser executado com a licitação de cinco trechos – os quais já contavam com pedágios implantados pelo próprio Ministério dos Transportes – que totalizavam aproximadamente 859 km (ANTT, 2010).

Essa etapa inicial de concessões ocorreu concomitantemente a estudos que consideravam a viabilidade técnico-econômica de incluir 18.059,1 km de rodovias no programa. Concluiu-se que do total, 11.191,1 km deveriam ser objeto de concessão de obra e serviços de manutenção e 6.868 km apenas de concessão de serviços de manutenção (ANTT, 2010).

Em 1996 promulgou-se a Lei de Delegações (9.277/1996), que permitiu a assinatura de convênios com os Estados da Federação para que rodovias federais fossem incluídas em seus Programas de Concessão (ANTT, 2010). Detectou-se uma série de dificuldades para a implementação dos programas estaduais, então o Conselho Nacional de Desestatização (CND) sugeriu a revisão do Programa de Delegação de Rodovias a fim de unificar a política de concessões rodoviárias (ANTT, 2010).

A ANTT (2010, s/p) justifica a necessidade das concessões rodoviárias:

A concessão de rodovias com pagamento de pedágio garante o investimento e a manutenção constante necessária em trechos rodoviários estratégicos para o desenvolvimento da infraestrutura do

país. São rodovias com fluxo intenso de veículos e, consequentemente, com desgaste rápido do pavimento que nem sempre consegue ser recuperado com recursos públicos. Além da manutenção, as concessionárias também prestam serviços de atendimento aos usuários, em especial, o atendimento médico de emergência em acidentes e o serviço de guincho para veículos.

As concessões rodoviárias são promovidas pelo próprio Ministério dos Transportes, pelos Governos Estaduais (mediante as referidas delegações) e pela ANTT, que administra 14 contratos, conforme Quadro 11.

<b>Concessionária</b>	<b>Rodovia</b>	<b>Extensão (km)</b>
NOVADUTRA	BR-116/RJ/SP	402
PONTE	BR-101/RJ	13,2
CONCER	BR-040/MG/RJ	179,9
CRT	BR-116/RJ	142,5
CONCEPA	BR-290/RS	121
ECOSUL	BR-116/293/392/RS	623,8
AUTOPISTA PLANALTO SUL	BR-116/SP/PR	412,7
AUTOPISTA LITORAL SUL	BR-376/PR – BR-101/SC	382,3
AUTOPISTA RÉGIS BITTENCOURT	BR-116/SP/PR	401,6
AUTOPISTA FERNÃO DIAS	BR-381/MG/SP	562,1
AUTOPISTA FLUMINENSE	BR-101/RJ	320,1
TRANSBRASILIANA	BR-153/SP	321,6
RODOVIA DO AÇO	BR-393/RJ	200,4
VIABAHIA	BR=116/324 BA	680,6
<i>Total:</i>	<i>14 Trechos</i>	<i>4.763,80</i>

**Quadro 11. Concessões Rodoviárias Administradas pela ANTT**

#### 4.4.2 Evolução do Modal Rodoviário: análise antes e depois da ANTT

Esta subseção explicita informações sobre a situação do transporte rodoviário de cargas antes e depois da ANTT, enfatizando as ações desta agência que impactam diretamente o transporte de cargas, como o Registro Nacional dos Transportadores Rodoviários de Carga (RNTR-C) e o Vale-Pedágio.

No que diz respeito às concessões rodoviárias, serão abordados apenas dados pertinentes a fiscalizações e à definição de parâmetros de desempenho para as concessionárias, que devem atender determinados níveis de serviço. Nesta

monografia, o impacto das ações pertinentes às concessões rodoviárias sobre o transporte de cargas será tratado como “indireto”, porque abrange aspectos que devem oferecer infraestrutura para a realização dos serviços prestados por particulares.

Assim, as atribuições específicas da ANTT pertinentes ao modal rodoviário estudadas nesta monografia são as constantes do Quadro 12.

REFERÊNCIA	ATRIBUIÇÃO ESPECÍFICA
Art. 68, inc. XXII	Efetuar, organizar e manter o Registro Nacional dos Transportadores Rodoviários de Cargas, e aplicar as penalidades de suspensão e cancelamento nos casos previstos.
Art. 68, inc. XVIII	Acompanhar os fretes praticados e fiscalizar a arrecadação de tarifas de pedágios
Art. 79, incs. I, II, III, V	Promover: a regulamentação e a fiscalização da infraestrutura outorgada, assegurando a execução dos contratos e definindo o nível de serviços da infraestrutura.
Art. 79, inc. IV	Fiscalizar a execução do programa de investimentos no âmbito das outorgas.
Art. 68, inc. XXVII	Propor medidas que visem assegurar a competitividade dos serviços de transporte rodoviário de cargas.

**Quadro 12. Atribuições Específicas da ANTT: Modal Rodoviário**

Fonte: elaboração própria, com base em ANTT (2008)

A respeito da regulamentação dos transportadores rodoviários de cargas antes do início das atividades da ANTT Moraes, D. (2010 s/p) destaca:

O transporte rodoviário de cargas, modalidade de deslocamento de mercadorias mais utilizada no Brasil, mormente a partir da década de 50 do século XX, momento em que os nossos governantes passaram a defender a proliferação de estradas de rodagens como instrumento de atração e de desenvolvimento da novel indústria automotiva nacional que aqui se instalava, careceu de uma regulação normativa até a edição da Lei nº. 11.442/2007.

Com efeito, o setor de transporte rodoviário de cargas nacional conviveu, por mais de meio século, com a existência de uma competição em que normas regulamentares eram desconhecidas, onde havia poucos – ou nem um – requisito para exercer a atividade, o que sempre gerou uma liberdade de oferta que provocava distorções no mercado, tais como a prática de tarifas irrisórias, de fretes abaixo do custo, elevado número de demandas judiciais etc. (MORAES, D, 2010).

O já referido estudo da CNT/CEL-COPPEAD-UFRJ (2006) aponta que o setor rodoviário, antes da instituição da ANTT, sofria com a falta de regulamentação e por

meio do Quadro 13 demonstra essa assertiva ao comparar a regulamentação do setor de transporte rodoviário de cargas dos Estados Unidos, da Espanha e do Brasil. Esse estudo diagnostica ainda que as consequências da falta de regulamentação são: altos índices de roubos e furtos nas estradas, disparidade entre o preço dos fretes rodoviários, engarrafamentos nas cidades, aumento da poluição atmosférica, etc.

Itens Regulatórios	Estados Unidos	Espanha	Brasil
Registro Nacional	sim	sim	não
Requisitos Adicionais à Habilitação	sim	sim	não
Responsável Técnico	não	sim	não
Frota Mínima para Registro	não	sim	não
Vistoria Veicular Anual	sim	maior que 1 ano	sim
Limitação de Idade Máxima da Frota	não	não	não
Limitação do Tempo de Direção	sim	sim	não
Peso Máximo por Eixo	sim	sim	sim
Publicação de Tarifas de Frete	sim	não	não
Monitoramento da Faixa de Fretes	sim	sim	não

**Quadro 13. Itens regulatórios do transporte rodoviário de cargas**

Fonte: Adaptado de Pesquisa CNT/CEL-COPPEAD (2006)

A seguir serão estudadas ações empreendidas pela ANTT no que diz respeito às concessões rodoviárias e em prol da regulamentação do setor de transporte rodoviário de cargas, começando pelo Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas, seguindo com comentários a respeito do controle exercido sobre fretes praticados e finalizando com informações sobre o desenvolvimento de mecanismos que promovam a competitividade do setor.

#### 4.4.2.1 Concessões rodoviárias: regulamentação, fiscalização e nível de serviços

A ANTT é responsável pela fiscalização de 14 concessões rodoviárias feitas nas denominadas “primeira e segunda etapa de concessões”, conforme explicitado no Quadro 11 (ANTT, 2010). Atualmente a agência em estudo está promovendo a terceira etapa de concessões, que engloba trechos das rodovias BR-381, BR-116, BR-040 e BR-101. Essa ação segue a tendência do aumento da iniciativa privada em atividades não-exclusivas do Estado ((BRASIL, 1995).

Como dito anteriormente (vide Quadro 12), as atribuições da ANTT no que diz respeito às concessões rodoviárias relacionam-se a regulamentar e fiscalizar a infraestrutura outorgada e a assegurar a execução dos contratos, definindo o nível de serviços a ser prestado, acompanhando também o programa de investimentos.

No que diz respeito à regulamentação das concessões, por meio de Resoluções a ANTT complementa e explica informações contratuais, por exemplo: dá instruções às concessionárias que exploram a infraestrutura de rodovias (Res. ANTT nº 23/2002); dá procedimentos para a execução de obras e serviços pelas concessionárias (Res. ANTT nº 239/2003); determina que as concessionárias prestem informações trimestrais e anuais (Res. ANTT nº 059/2002), importante fonte de informações para a elaboração dos Relatórios Anuais da ANTT (ANTT, 2008).

No âmbito da fiscalização vale citar que a ANTT elabora anualmente o Plano de Gestão e Fiscalização, que “contempla a padronização de procedimentos e documentos, o planejamento anual das ações de fiscalização, o aprimoramento do Manual de Fiscalização, o controle dos documentos e dos processos de penalidades” (ANTT, 2009, p. 23). Os resultados das fiscalizações são publicados nos Relatórios Anuais de Gestão e nos Relatórios Anuais das Concessões Rodoviárias. Além disso:

A fiscalização dos Contratos de Concessão [...] é realizada em conformidade com os parâmetros de desempenho especificados e com os planejamentos mensais das concessionárias, nos quais constam as obras e serviços a serem executados ao longo de cada mês.

Para a fiscalização dos serviços executados pelas concessionárias, consideram-se os Relatórios Técnico-Operacionais e Físico-Financeiros – RETOFFS, os Relatórios de Monitoração dos Diversos Elementos da Rodovia, apresentados pelas concessionárias, bem como os Relatórios Mensais elaborados pelas unidades regionais e as inspeções realizadas nas rodovias (ANTT, 2009, p. 25).

Guzen<sup>44</sup> et al (2010) em artigo científico publicado na Revista da ANTT, discorrem sobre a evolução do mecanismo regulatório destacando as diferenças entre as três etapas de concessão das rodovias no Brasil até que se chegasse a um estágio em que a regulação ocorresse por parâmetros de desempenho. Primeiramente, os

---

<sup>44</sup> Erico Guzen é Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Terrestres da ANTT. Esse servidor foi contatado por e-mail e quando questionado a respeito da evolução das concessões rodoviárias indicou o artigo científico aqui explorado.

autores ressaltam que, apesar de a competência de regular o setor de transportes terrestres desde 2002, apenas em 2005 os estudos necessários às Concessões foram transferidas do Ministério dos Transportes para a agência em estudo (GUZEN et al, 2010).

A 1<sup>a</sup> etapa do programa de concessões foi realizada num período de extrema instabilidade econômica no Brasil: altas taxas de inflação, taxa de juros de longo prazo (TJLP) em níveis também elevados e o risco regulatório devido ao fato de a legislação no setor ser recente e a ausência de uma agência reguladora no setor. Esses fatores fizeram com que as Taxas Básicas de Pedágio (TBP) fossem maiores que as definidas para as etapas seguintes.

Nos contratos firmados na 1<sup>a</sup> etapa de concessões os investimentos não foram definidos a preços globais, além disso, inicialmente as obras de ampliação da capacidade das concessões foram definidas sem a previsão contratual de adequação às necessidades futuras da rodovia, o que gerou alterações ao cronograma de investimentos e, consequentemente, revisões às TBPs (GUZEN et al, 2010).

A 2<sup>a</sup> etapa de concessões ocorreu em um período de maior estabilidade da economia brasileira, motivo pelo qual adotou-se como critério de revisão das TBPs o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), o que proporcionaria certo equilíbrio entre a variação do custo de vida do usuário e a tarifa de pedágio (GUZEN et al, 2010). Ainda no que diz respeito às tarifas da 2<sup>a</sup> etapa, destaca-se a flexibilização das condições de habilitação nos certames licitatórios, permitindo que houvesse um maior número de participantes, aumentando a concorrência na licitação dos lotes (GUZEN et al, 2010).

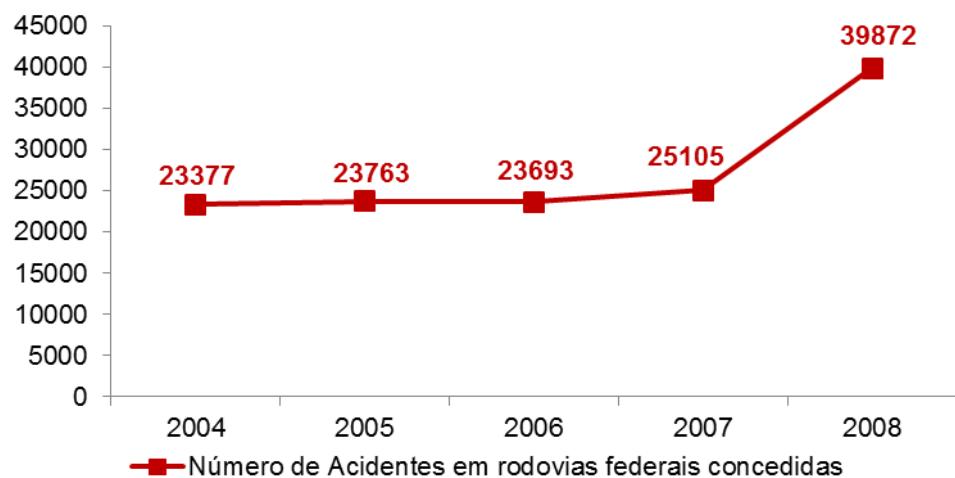
Na 2<sup>a</sup> etapa – Fase 1 do programa de concessões os investimentos passaram a ser definidos a preços globais e instituiu-se o conceito de obras obrigatórias e não obrigatórias: as primeiras são aquelas cujas datas de conclusão ou implantação devem ocorrer em ano determinado pela ANTT, no edital de licitação, e no Programa de Exploração Rodoviária (PER), que ocorre conforme exposto na Figura 3 (GUZEN et al, 2010).

As obras e serviços não obrigatórios compreendem as fases de recuperação, manutenção, conservação e operação da malha rodoviária e devem respeitas

parâmetros mínimos de qualidade estabelecidos no PER, assim, inseriu-se no PER o conceito de “parâmetro de desempenho”, que define as especificações e os indicadores de avaliação dos padrões requeridos, isto é, a qualidade dos serviços e obras; explique-se que são executadas obras obrigatórias sempre que a manutenção dos parâmetros de desempenho exigir (GUZEN et al, 2010). Ainda na 2<sup>a</sup> etapa de concessões, mas na Fase 2, implantou-se o conceito de “obra condicionada ao volume de tráfego”, com o objetivo de ampliar a capacidade das rodovias (GUZEN et al, 2010).

A respeito da segurança nas rodovias, Guzen et al (2010) afirmam que ocorre um controle a respeito da quantidade de ocorrências de acidentes e sobre os lugares de maior incidência, então as concessionárias devem agir para descobrir as causas e reduzir estes índices (GUZEN et al, 2010).

Apesar disso, as informações disponibilizadas no Relatório de Informações Técnicas 2009 demonstra que o índice de acidentes apenas aumentou nos últimos anos, conforme gráfico, vale ressaltar que há outros fatores não estudados por esta monografia que impactam o índice de acidentes, portanto, não se pode afirmar que a atuação da ANTT em conjunto com as concessionárias tem sido improfícua.



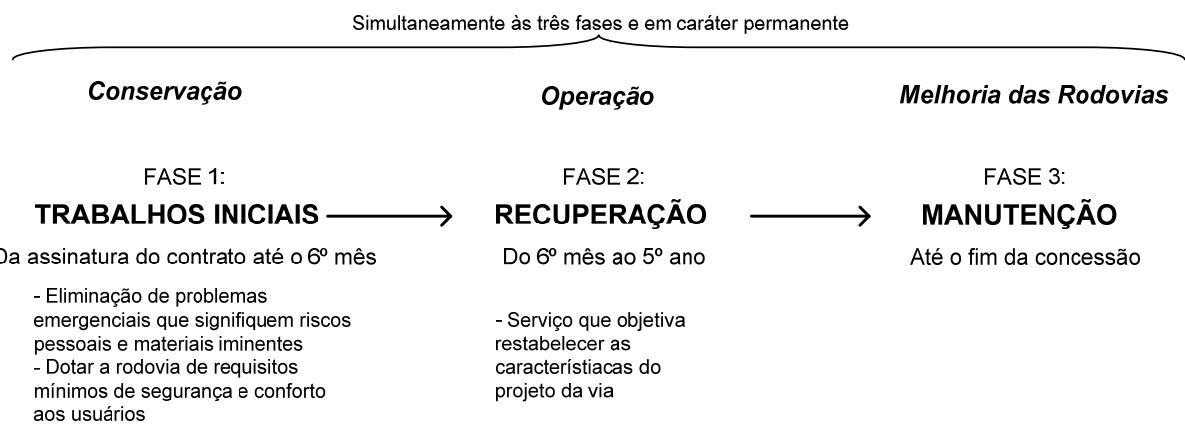
**Gráfico 9. Número de acidentes em rodovias federais concedidas: 2004 a 2008**

Fonte: AETT 2009

No que diz respeito ao equilíbrio econômico-financeiro que deve ser mantido nos contratos da Administração Pública (DI PIETRO, 2009) destaca-se que a não realização das obras obrigatórias pela concessionária no prazo previsto enseja o

reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, reduzindo a tarifa praticada, além de fundamentar multas (GUZEN et al 2010).

Para aprimorar o mecanismo de regulação, no que diz respeito às obras não-obrigatórias, além da multa já prevista, estabeleceu-se o “desconto de equilíbrio”, que ocorre quando há o descumprimento dos parâmetros de desempenho previstos, sendo deduzido anualmente da TBP (GUZEN et al, 2010.) Segundo Guzen et al (2010), o desconto de reequilíbrio não apenas penaliza a concessionária pelo não cumprimento do contrato, mas beneficia o usuário na medida em que paga uma tarifa condizente com o serviço oferecido.



**Figura 3. Programa de Exploração de Rodovias (Fases) – PER**  
Fonte: Elaboração Própria, com base em ANTT (2010)

#### 4.4.2.2 Registro Nacional dos Transportadores Rodoviários de Cargas

Instituído pela Lei nº 10.233/2001 em seus artigos 14-A e 26, inciso IV, o Registro Nacional dos Transportadores de Cargas (RNTRC) consiste em cadastro organizado e mantido pela ANTT de empresas e operadores autônomos de transporte rodoviário de cargas (BRASIL, 2001).

A lei nº 11.443/2007 define como Transporte Rodoviário de Cargas (TRC) o “serviço realizado em vias públicas, no território nacional, por conta de terceiros e mediante remuneração, os mecanismos de sua operação e a responsabilidade do transportador” (BRASIL, 2007). O artigo 2º ainda da Lei nº 11.442/2007 afirma que o transporte rodoviário de cargas é “atividade econômica [...] de natureza comercial,

exercida por pessoa física ou jurídica em regime de livre concorrência, e depende de prévia inscrição do interessado em sua exploração no RNTRC da ANTT" (BRASIL, 2007).

A ANTT disciplinou o RNTRC por meio da Resolução nº 3.056/2009 e definiu os requisitos para obtenção do Certificado de Registro Nacional dos Transportadores de Cargas (CRNTRC). O Quadro 14 sintetiza as disposições da Lei nº 11.442/2007 e da Resolução nº 3.056/2009 a respeito das duas categorias de transportadores nacionais de cargas e dos requisitos para a obtenção do CRNTRC.

Ao interpretar a legislação pertinente, percebe-se que o exercício da atividade de transporte rodoviário de cargas, não se sujeita à autorização, permissão ou concessão do Poder Público, mas apenas, de inscrição do transportador no RNTRC, conforme o artigo 2º da Lei nº 11.442/2007. A entrevista<sup>45</sup> realizada com o Superintendente-substituto do Serviço de Transporte de Cargas da ANTT teve como um dos temas a regulação do mercado do transporte rodoviário de cargas, a esse respeito o entrevistado comentou que há aproximadamente um milhão (vide Tabela 4) de operadores de transporte rodoviário de cargas no Brasil, por isso, há uma grande dificuldade de controlar padrões de qualidade e segurança, ou exigir que quaisquer operações sejam autorizadas por órgão competente, assim, segundo o entrevistado, optou-se por estabelecer parâmetros que devem ser seguidos, e controlam-se as infrações a estes critérios por meio da fiscalização.

Assim, nota-se que no que diz respeito à regulação do transporte rodoviário de cargas a atuação da ANTT divide-se entre os prestadores de serviço – usuários da infraestrutura – e as concessionárias que prestam serviço a estes usuários. Por esse motivo a definição de metas para concessionárias ferroviárias e rodoviárias é diferente: para as ferrovias é possível estabelecer metas de produção relacionadas ao transporte de cargas; para rodovias a avaliação de desempenho engloba aspectos que subsidiam o transporte de carga – como se verá adiante – e ainda é necessário controlar quem de fato presta o serviço, pessoas físicas e jurídicas cadastradas na ANTT, objeto de estudo desta subseção.

---

<sup>45</sup> Maiores detalhes sobre a entrevista constam do texto pertinente ao modal dutoviário desta monografia.

	CATEGORIA	
	<i>Transportador Autônomo de Cargas</i>	<i>Empresa de Transporte Rodoviário de Cargas</i>
Sigla	TAC	ETC
<b>Conceito</b>	Pessoa física que tenha no transporte rodoviário de cargas a sua atividade profissional	Pessoa jurídica constituída por qualquer forma prevista em lei que tenha no transporte rodoviário de cargas sua atividade principal
<b>Exigências Legais (Lei nº 11.442/2007)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Comprovar ser proprietário, co-proprietário ou arrendatário de, pelo menos, um veículo automotor de carga, registrado em seu nome no órgão de trânsito, como veículo de aluguel;</li> <li>– Comprovar ter experiência de, pelo menos, três anos na atividade, ou ter sido aprovado em curso específico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ter sede no Brasil;</li> <li>– Comprovar ser proprietária ou arrendatária de, pelo menos, um veículo automotor de carga, registrado em seu nome no órgão de trânsito, como veículo de aluguel</li> <li>– Indicar e promover a substituição do Responsável Técnico, que deverá ter, pelo menos, três anos de atividade ou ter sido aprovado em curso específico</li> <li>– Demonstrar capacidade financeira para o exercício da atividade e idoneidade de seus sócios e de seu responsável técnico.</li> </ul>
<b>Requisitos para inscrição e manutenção do Certificado (Resolução ANTT n° 3.056/09)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Possuir Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ativo;</li> <li>– Possuir documento oficial de identidade;</li> <li>– Ter sido aprovado em curso específico ou ter ao menos três anos de experiência na atividade;</li> <li>– Estar em dia com sua contribuição sindical;</li> <li>– Possuir veículo na forma da Lei nº 11.442/2007</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Possuir Cadastro Nacional das Pessoas Jurídicas (CNPJ) ativo;</li> <li>– Estar constituída como Pessoa Jurídica por qualquer forma prevista em Lei, tendo no transporte rodoviário de cargas a sua atividade principal;</li> <li>– Ter sócios, diretores e responsáveis legais idôneos e com CPF ativo;</li> <li>– Estar em dia com sua contribuição sindical;</li> <li>– Possuir veículo na forma da Lei nº 11.442/2007</li> </ul>

**Quadro 14. Categorias de Transportadores Rodoviários de Cargas**

Fonte: Elaboração Própria

A ANTT (2010, s/p) destaca benefícios do RNTRC:

- Aos transportadores: regularização do exercício da atividade por meio da habilitação formal; disciplinamento do mercado; identificação de parâmetros de participação no mercado; conhecimento do grau de competitividade e inibição da atuação de atravessadores não qualificados.
- Aos usuários: maior informação sobre a oferta de transporte; maior segurança ao contratar o transportador; redução de perdas e roubos de cargas e redução de custos dos seguros.
- Ao Brasil: conhecimento da oferta do transporte rodoviário de cargas; identificação da distribuição espacial, composição e idade média da frota; delimitação das áreas de atuação (urbana, estadual e regional) dos

transportadores; conhecimento da especialização da atividade econômica (empresas, cooperativas e autônomos) e fiscalização da atividade.

Esses “benefícios” citados pela ANTT podem ser averiguados por meio de dados como a evolução dos índices de perdas e roubos nas estradas, como são feitas as fiscalizações, quanto tem crescido o número de transportadores cadastrados e qual a idade média e a composição da frota disponível. A seguir serão apresentadas estatísticas relacionadas ao RNTRC para subsidiar a elaboração do *Cross-case* objetivo desta subseção.

As informações que fortalecem as relações entre as ações da ANTT no que diz respeito ao RNTRC e objetivos/princípios da gestão eficiente do transporte estão divididas em três grupos: o primeiro compreende as atividades de regularização, disciplinamento do mercado e ações voltadas à segurança (diminuição de perdas e roubos); o segundo é formado por informações pertinentes à informação sobre oferta de transportes e composição/idade média da frota; o terceiro diz respeito à distribuição espacial e à delimitação das áreas de atuação dos transportadores.

No primeiro grupo serão avaliados: índices de roubos/furtos de carga, ações de fiscalização e resoluções emitidas pela ANTT pertinentes ao disciplinamento do mercado. A primeira informação mostrada é a evolução dos índices de roubos e furtos de cargas a partir do ano de 2004, as informações foram extraídas do Relatório sobre Furtos e Roubos elaborado pela Associação Nacional do Transporte de Cargas e Logística (2010).

Analisando conjuntamente o Gráfico 10, o Gráfico 11 e Tabela 4, nota-se que a frota brasileira cresceu aproximadamente 24% quando se compararam os períodos 2005 a 2008 e 2009 a 2010, entretanto, as ocorrências de roubos e furtos cresceram apenas 14% entre 2007 (ano de promulgação da referida Lei nº 11.442) e 2009, quando a ANTT regulamentou o RNTRC.



Gráfico 10. Roubos e furtos: Nº de Ocorrências



Gráfico 11. Roubos e furtos: Valores subtraídos

No que diz respeito às ações de fiscalização a ANTT (2010) explica que é obrigatório portar o CRNTRC e a fiscalização será feita pela Polícia Rodoviária Federal e pelos fiscais da própria agência em todas as rodovias federais do País. As ações de fiscalização se relacionam também à regularização dos transportadores: TACs ou ETCs que não possuírem o Certificado ou que apresentarem irregularidades no registro não estarão habilitados a exercer o transporte de cargas remunerado e estarão sujeitos a sanções e multas que variam de R\$ 550,00 a R\$ 5.000,00 com a possibilidade de ter o certificado cancelado, e, consequentemente, não mais poder exercer a atividade (ANTT, 2009).

Não foram encontrados relatórios sobre resultados de atividades de fiscalização nem da ANTT nem da Polícia Rodoviária Federal, logo, não se pode aqui apresentar conclusões a respeito da efetiva inibição de atravessadores não qualificados.

O segundo grupo comporta as seguintes informações sobre a frota dos transportadores rodoviários de carga: quantidade de operadores cadastrados (autônomos, empresas e cooperativas), que se relaciona à regularização dos transportadores; quantidade de veículos e idade média da frota.

Esse grupo de informações permite avaliar a oferta de serviço de transportes e pode subsidiar decisões de setores como a indústria automobilística especializada, que pode programar suas ações para poder atender à demanda identificada por meio da situação da frota, por exemplo.

Para que essas informações sejam fidedignas é necessário que o maior número possível de operadores se cadastre, assim, consideram-se importantes os seguintes

fatos: a) O CRNRTC é gratuito: de acordo com a Resolução nº 3.056/2009 e outras notas explicativas da ANTT, o transportador apenas deve arcar com despesas como photocópias e autenticações cartorárias, sendo gratuita a emissão do certificado; b) a resolução 3.196/2009 exclui dos requisitos para obtenção do Certificado a necessidade de TACs estarem em dia com suas obrigações junto à Seguridade Social (INSS) e ETCs estarem quites com suas obrigações junto à Receita Federal, à Procuradoria Geral da Fazenda, ao Fundo de Garantia ao Tempo de Serviço (FGTS) e ao INSS.

		<b>2005 - 2008</b>	<b>2009 - 2010</b>
<b>Transportadores: Registros Emitidos</b>	Autônomo	765.930	1.079.848
	Empresa	62.789	206.670
	Cooperativa	685	738
	<i>Total</i>	829.404	1.287.256
<b>Frota: Quantidade de veículos</b>	Autônomo	976.937	1.143.081
	Empresa	738.802	974.992
	Cooperativa	7.983	11.823
	<i>Total</i>	1.723.722	2.129.896
<b>Frota: Idade Média (em anos)</b>	Autônomo	21,3	21,7
	Empresa	10,6	10,4
	Cooperativa	13,0	14,9

**Tabela 4. Informações sobre Oferta de Transporte Rodoviário de Cargas: 2005 a 2010**

Fonte: elaboração própria, com base em NTC e Logística (2010) e ANTT (2010)

O terceiro grupo de informações diz respeito à distribuição espacial e à delimitação das áreas de atuação dos transportadores, estas informações seriam importantes, por exemplo, para direcionar ações da ANTT no sentido de desenvolver áreas pouco contempladas pela oferta de transporte rodoviário de cargas. Entretanto, não foram encontradas informações a respeito do RNTRC por Estado.

#### 4.4.2.3 Regulamentação do pagamento de fretes rodoviários

O estudo da CNT/CEL-COPPEAD-UFRJ (2006) aponta como uma das falhas da Matriz Brasileira de Transportes a falta de regulamentação sobre os fretes rodoviários:

O valor médio – *vide*<sup>46</sup> Gráfico 12 – pago pelos fretes rodoviários é muito baixo em comparação com os custos incorridos; este frete

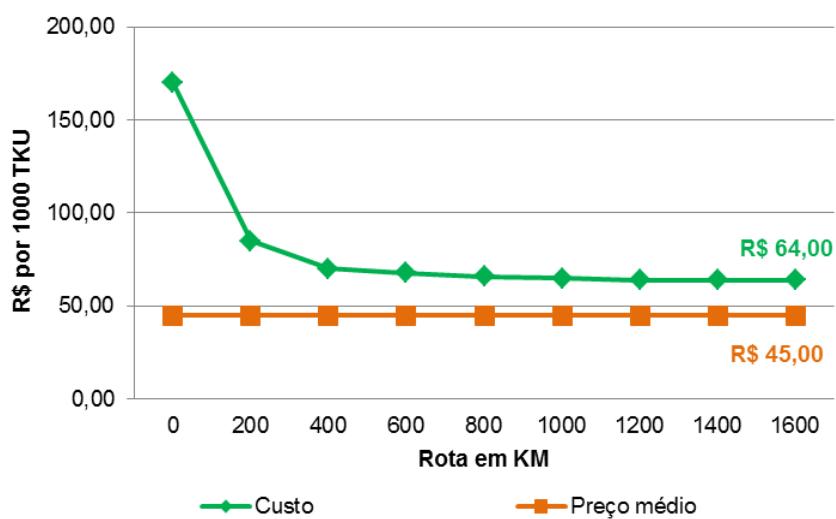
---

<sup>46</sup> Comentário acrescentado.

artificialmente baixo é um problema porque compromete a saúde do setor, impede o crescimento de outros modais e gera externalidades negativas para a sociedade [...] As principais causas para o baixo valor dos fretes são: baixas barreiras de entrada, altas barreiras de saída, baixa manutenção e renovação de veículos, carregamentos com sobre peso, jornadas de trabalho excessivas e inadimplência do setor.

O estudo foi realizado antes da regulamentação do RNRTC, portanto, afirma que as poucas barreiras de entrada referem-se às poucas exigências para se tornar transportador autônomo (possuir carteira de habilitação e um caminhão, agora se somam aqui as condições do RNRTC). Já as altas barreiras de saída são justificadas pela dificuldade que o transportador encontra em colocar-se no mercado por seu baixo nível de formação técnica; vale ressaltar que o RNRTC hoje faz exigências a esse respeito (CNT/CEL-COPPEAD-UFRJ, 2006). O mesmo estudo afirma que:

As barreiras acima geram excesso de oferta e práticas danosas, como baixa renovação e manutenção da frota, transporte acima do peso máximo permitido e jornadas excessivas de trabalho. Essas práticas operacionais danosas realimentam o aumento de oferta e as práticas predatórias, criando externalidades indesejáveis [...] como alto índice de acidentes e mortes; emissão excessiva de poluentes; engarrafamentos e consumo excessivo de combustível (CNT/CEL-COPPEAD-UFRJ, 2006, p. 34).



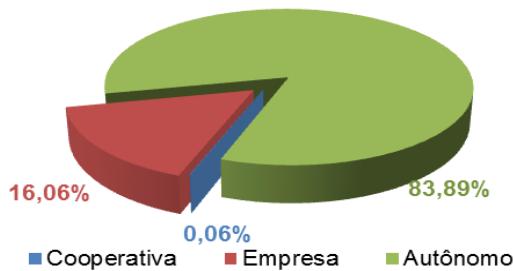
**Gráfico 12. Frete Rodoviário: Preço médio vs. Custo**  
Fonte: Pesquisa CNT/CEL-COPPEAD-UFRJ (2006, p. 33)

Ainda hoje não há qualquer regulamentação no que tange ao pagamento do frete do transporte rodoviário de carga (ANTT, 2010c). Entretanto, está em curso uma

Audiência Pública (cujo prazo para manifestações é até o dia 31 de janeiro de 2011) cujo objetivo é receber contribuições à proposta de Resolução que dispõe sobre o assunto (ANTT, 2010).

Conforme explicado na Tabela 4 e ilustrado no Gráfico 13, grande parte dos transportadores rodoviários de cargas são autônomos (os já referidos TACs). Segundo o estudo CNT/CEL-COPPEAD-UFRJ (2006), esses, por sua hipossuficiência, são os maiores prejudicados pela ausência de regulamentação do frete rodoviário. As transações de pagamento de frete são feitas utilizando a denominada Carta-Frete<sup>47</sup>, e ocorrem sem qualquer regulamentação (ANTT, 2010c).

A ANTT explica porque é necessário regulamentar o pagamento do frete rodoviário definindo quatro objetivos e estimando consequências para cada um, conforme o Quadro 15.



**Gráfico 13. Transporte Rodoviário de Cargas: Participação % de cada transportador**  
Fonte: ANTT (2010)

Com base nesses objetivos, a ANTT propõe inserir o artigo 5-A na Lei nº 11.442/2007, tornando obrigatório o pagamento do frete referente ao transporte rodoviário de cargas por meio de crédito em conta de depósitos ou outro meio de pagamento regulamentado pela ANTT (ANTT, 2010c). A proposta da ANTT compreende ainda as seguintes condições (ANTT, 2010c):

- A conta de depósitos ou o outro meio de pagamento deverá ser de titularidade do TAC e identificado no conhecimento de transporte. O objetivo é dar segurança para o contratante e permitir a vinculação entre a prestação do serviço e o pagamento;

<sup>47</sup> Documento que funciona como uma espécie de carta de crédito, por meio da qual o transportador tem um adiantamento do valor do frete. Essa carta pode ser utilizada, por exemplo, em postos de combustíveis associados, e aí está a questão da venda casada, citada na **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, os postos de combustíveis podem associar a troca da carta por dinheiro ao consumo de algum outro produto.

- A responsabilidade pelo pagamento em conta bancária ou pelo meio regulamentado é do contratante e do subcontratante. Caso esses não sejam identificados, o consignatário e o proprietário da carga poderão ser responsabilizados pela ANTT;
- Para evitar que os autônomos constituam pessoas jurídicas ou cooperativas simplesmente por conta das regras de pagamento do frete, equiparam-se ao TAC as ETCs e cooperativas que possuírem até três veículos registrados em sua frota no RNTRC;
- As cooperativas de Transporte de Cargas deverão efetuar o pagamento aos seus cooperados na forma da lei. Seja qual for a participação devida ao cooperado, os valores deverão ser pagos em conta bancária, ou pelo meio de pagamento regulamentado, para evitar a emissão de carta-frete para os cooperados;
- O registro das movimentações da conta de depósitos ou do meio de pagamento de que trata a lei servirá como comprovante de rendimento do TAC, assim se garantirá um documento idôneo para a comprovação da renda do autônomo;
- Será proibido o pagamento do frete por qualquer outro meio ou forma diverso do previsto na lei ou em seu regulamento. Isso possibilita a punição para aqueles que tentarem, por qualquer meio, descumprir as regras de pagamento de frete estabelecidas.

A ANTT (2010c) termina sua apresentação da proposta de alteração da Lei nº 11.442/2007 afirmando que a consequência maior da regulamentação do pagamento do frete rodoviário é:

Permitir que o setor de transporte rodoviário de cargas contribua com o desenvolvimento da economia nacional e se prepare para competir de forma eficiente com os outros modos de transporte, proporcionando à sociedade uma prestação de serviço eficiente e responsável (ANTT, 2010c, p.23).

OBJETIVO	CONSEQUÊNCIA
Formalizar as relações contratuais na prestação do serviço de transporte rodoviário de cargas	Confere maior segurança jurídica para o contratante e para o contratado
Diminuir o custo financeiro relacionado à prestação do serviço de transporte de cargas	Aumenta a competitividade dos produtos no mercado e diminui o custo dos produtos no mercado interno
Aumentar a receita bruta do transportador sem onerar a cadeia de transportes	Viabiliza a adequada manutenção dos veículos e a melhoria nas condições de trabalho do motorista, aumentando a qualidade do serviço
Possibilitar a comprovação da renda do transportador	Permite o acesso aos programas de financiamento bancário
Viabilizar a renovação da frota de veículos de carga	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Torna o transporte mais eficiente, permitindo carregar uma maior quantidade de carga com um custo menor;</li> <li>– Diminui o consumo de combustíveis e a emissão de poluentes;</li> <li>– Gera empregos na indústria</li> </ul>

**Quadro 15. Por que regulamentar o frete no transporte rodoviário de cargas?**

Fonte: elaboração própria, com base em ANTT (2010c)

#### 4.4.2.4 Tarifas de Pedágio: Acompanhamento

A segunda parte do inc. XVIII do Art. 68 da Resolução nº 3.000/2008 diz que uma das atribuições da ANTT é fiscalizar a arrecadação de tarifas de pedágio. Portanto, a ANTT exige relatórios das concessionárias com as tarifas praticadas e regulamenta as revisões e alterações por meio das Resoluções nº 675/2004 e 1.578/2006.

Segundo a Resolução nº 483/2004, há nos contratos de concessão<sup>48</sup> um dispositivo contratual prevendo, sempre que necessário, o reestabelecimento da relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos da concessão e a retribuição dos usuários da rodovia, expresso no valor da Tarifa Básica de Pedágio, com o objetivo

<sup>48</sup> Vale ressaltar que a Resolução ANTT nº 483/2004 regulamenta a aplicação dos recursos destinados ao desenvolvimento tecnológico na área de engenharia rodoviária. Essa aplicação está prevista nos contratos de concessão de rodovias federais e corresponde à alíquota de 0,25% incidente sobre a receita bruta de pedágio do contrato (ANTT, 2004). O artigo 2º dessa Resolução afirma que os recursos devem ser aplicados em projetos e pesquisas que atendam às seguintes diretrizes: a) Promover a modernização da infraestrutura, visando à melhoria da eficiência, produtividade, qualidade e segurança dos serviços de exploração das rodovias; b) Visar o desenvolvimento e a modernização das concessões de rodovias federais; c) Difundir o conhecimento científico e tecnológico.

de manter o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato de concessão (ANTT, 2004).

O acompanhamento por parte da ANTT das tarifas praticadas pelas concessionárias é importante para evitar que estas adotem valores abusivos. Na análise dos relatórios anuais das concessões rodoviárias, esta monografia constatou que os reajustes das tarifas são realizados anualmente, mediante resolução de autorização da ANTT, de acordo com índices calculados, por exemplo, pela Fundação Getúlio Vargas.

#### 4.4.2.5 Competitividade do transporte rodoviário de cargas: medidas propostas

O Relatório de Gestão da ANTT (2009) aponta dois projetos que podem trazer melhorias ao Transporte Rodoviário de Cargas. A seguir serão estudados o Vale-Pedágio e o Conhecimento de Transporte Eletrônico. O objetivo é verificar se a última atribuição da ANTT estudada nesta monografia (vide Quadro 12) pertinente a este modal tem sido executada.

##### 4.4.2.5.1 Conhecimento de Transporte Eletrônico: CT-e

A Resolução ANTT nº 3.056/2009 define como “Conhecimento de Transporte” o documento de porte obrigatório na prestação do serviço de transporte rodoviário remunerado de cargas que caracteriza a operação por conter:

- O número de ordem e da via;
- O nome, a razão social, CPF/CNPJ, RNTRC e o endereço do transportador emitente e dos subcontratados;
- O nome, a razão social, CPF/CNPJ, e o endereço do embarcador, do destinatário e do consignatário da carga;
- O endereço de recebimento e entrega da carta; a descrição minuciosa da carga, incluindo informações sobre a Nota Fiscal;
- O valor do frete, com a indicação do responsável pelo seu pagamento;

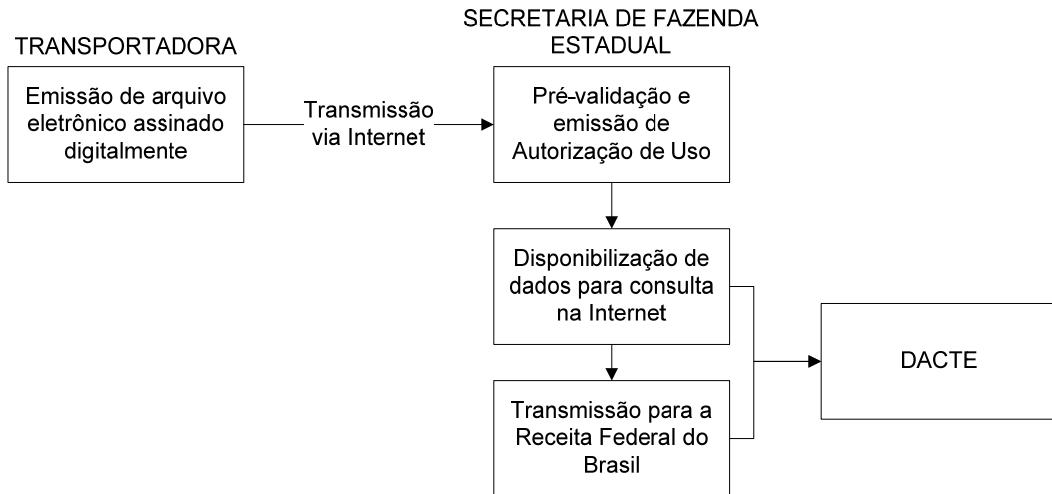
- O valor do pedágio, desde a origem até o destino;
- A identificação da seguradora e o número da apólice do seguro;
- As condições especiais de transporte; e
- O local e a data de emissão (ANTT, 2009).

Ao emitir o Conhecimento de Transporte o transportador assume perante o contratante a responsabilidade pela execução dos serviços e por prejuízos resultantes de perdas, avarias ou danos às cargas sob sua custódia (ANTT, 2009). É por meio desse documento que se calculam indenizações, identificam-se responsáveis e se conhece a carga transportada (ANTT, 2009).

Como já dito, o porte deste documento é obrigatório e é objeto de fiscalização da ANTT, com previsão de aplicação sanções e multas caso o documento esteja incorreto, incompleto ou ausente no momento da fiscalização (ANTT, 2009).

Segundo o Relatório de Gestão 2009, a ANTT tem participado de fóruns ligados ao desenvolvimento do Conhecimento de Transporte Eletrônico de Cargas (CT-e). Esse projeto é coordenado pelo Encontro Nacional de Administradores Tributários (representantes das Secretarias de Fazenda dos estados) e está em fase de implantação em todo o território nacional (BRASIL, 2011).

A operacionalização do CT-e ocorre conforme a Figura 4 e culmina com a emissão de uma representação gráfica simplificada do CT-e denominada “Documento Auxiliar do Conhecimento de Transporte Eletrônico de Cargas”, o DACTE (BRASIL, 2011). O DACTE possui uma chave de acesso para consulta na Internet e um código de barras que facilita a captura e a confirmação de informações pelos postos de fiscalização.



**Figura 4. Operacionalização do CT-e**  
Fonte: Elaboração Própria, com base em BRASIL (2011)

O BRASIL (2011) destaca as seguintes vantagens para o CT-e:

- Redução de custos de impressão de documento fiscal: o extenso documento anterior foi substituído por uma versão resumida (DACTE) que pode ser impressa em papel comum;
- Redução de custos de armazenagem: substituição do arquivo em papel por arquivos eletrônicos, assim também desocupa-se espaço físico;
- Gerenciamento Eletrônico de Documentos (GED): otimização dos processos e facilidade no intercâmbio de informações via rede;
- Redução de tempo de parada de caminhões em Postos Fiscais: simplificação do processo de fiscalização por meio do DACTE e diminuição dos riscos à segurança (perdas e roubos) por conta do tempo de parada;
- Incentivo a uso de relacionamentos eletrônicos: com o advento do CT-e, espera-se fortalecer a utilização de meios de comunicação eletrônicos;
- Facilitação e simplificação da Escrituração Fiscal e Contábil por meio da padronização dos documentos;
- Aumento na confiabilidade do conhecimento de transporte de cargas: informações constantes de um banco de dados acessível e corretamente alimentado podem melhorar o processo de controle fiscal, reduzindo a sonegação de impostos e oferecendo informações fidedignas sobre a situação do setor.

Segundo informações constantes dos sítios do BRASIL (2011), da Associação Nacional do Transporte de Cargas e Logística (2010) e do próprio Relatório de Gestão Anual (ANTT, 2009), o papel da ANTT no projeto do CT-e é apresentar aspectos técnicos e operacionais do transporte de carga nos diversos modais e suas interfaces com outros sistemas implantados e em utilização (ANTT, 2009).

#### 4.4.2.5.2 Vale-Pedágio Obrigatório

A lei nº 10.209/2001 obrigou embarcadores de cargas ou equiparados a pagar antecipadamente as tarifas de pedágio, fornecendo o respectivo transportador rodoviário, instituiu-se assim o Vale-Pedágio Obrigatório (ANTT, 2010).

Essa medida eliminou a possibilidade de embutir o custo do pedágio no valor do frete contratado ao proibir o pagamento em espécie por parte do transportador, assim, atendeu-se a uma antiga reivindicação dos caminhoneiros autônomos: desonerar o transportador do pagamento do pedágio (CNT/CEL-COPPEAD-UFRJ, 2006; ANTT, 2010).

Em 2002, por meio da Medida Provisória nº 68 (convertida na lei nº 10.561/2002), transferiu-se do Ministério dos Transportes à ANTT a competência para regulamentar, coordenar, delegar, fiscalizar e aplicar penalidades referentes ao Vale-Pedágio Obrigatório.

Apenas empresas habilitadas pela ANTT podem fornecer o Vale-Pedágio Obrigatório de âmbito federal, cujos modelos devem ser aceitos em todas as praças de pedágio, sejam elas federais, estaduais ou municipais (ANTT, 2010). Atualmente apenas quatro empresas podem fornecer o Vale-Pedágio Obrigatório, a saber: DBTRANS LTDA (Resolução ANTT nº 107/2002); Visa do Brasil Empreendimentos LTDA (Resolução ANTT nº 107/2002); REPOM S/A (Resolução ANTT nº 251/2003); e CGMP S/A (Resolução ANTT nº 3577/2010).

A fiscalização pode ocorrer de duas formas: diretamente, junto ao embarcador ou equiparado, junto ao transportador nas rodovias, ou junto às operadoras de rodovias para verificar se a aceitação obrigatória do Vale-Pedágio está ocorrendo normalmente; ou por meio de denúncias, chamada “fiscalização provocada” (ANTT,

2010). Nas rodovias federais concedidas o órgão responsável por essa fiscalização é a ANTT, nas demais rodovias a responsabilidade é de secretarias do governo e/ou agências reguladoras estaduais (ANTT, 2010).

No que diz respeito à atuação da ANTT no âmbito do Vale-Pedágio Obrigatório a relevância está na alteração e no aprimoramento das normas existentes. Em 2008 a ANTT regulamentou esse tema por meio da Resolução nº 2.885/2008, a própria agência assim resume as alterações mais relevantes:

Têm por objetivo estabelecer uma definição mais precisa do papel de cada agente envolvido nas operações de transporte rodoviário de carga (transportador, embarcador, operadoras de pedágio e empresas habilitadas a fornecer o Vale-Pedágio obrigatório), quanto à responsabilidade e custos (ANTT, 2010, s/p).

Essas alterações se resumem em:

- Definição mais precisa das responsabilidades pela instalação e operação do sistema e modelos de Vale-Pedágio, assim como dos custos decorrentes;
- Possibilidade de utilização de quaisquer modelos e sistemas de Vale-Pedágio Obrigatório de empresas habilitadas pela ANTT;
- Disciplinamento das operações financeiras entre embarcador (dono da carga), operador (de rodovias sob pedágio) e empresa fornecedora do Vale-Pedágio;
- Extinção do Regime Especial e proibição de novas concessões: o Regime Especial consistia em uma exceção ao Vale-Pedágio obrigatório, em que as empresas transportadoras que operavam com frota própria poderiam pagar o pedágio em dinheiro e acordar resarcimento com o embarcador, conforme contrato previamente estabelecido. Vale explicar que beneficiários desse regime cujos certificados estejam dentro do prazo de validade devem expressar no Conhecimento de Transporte o respectivo número.

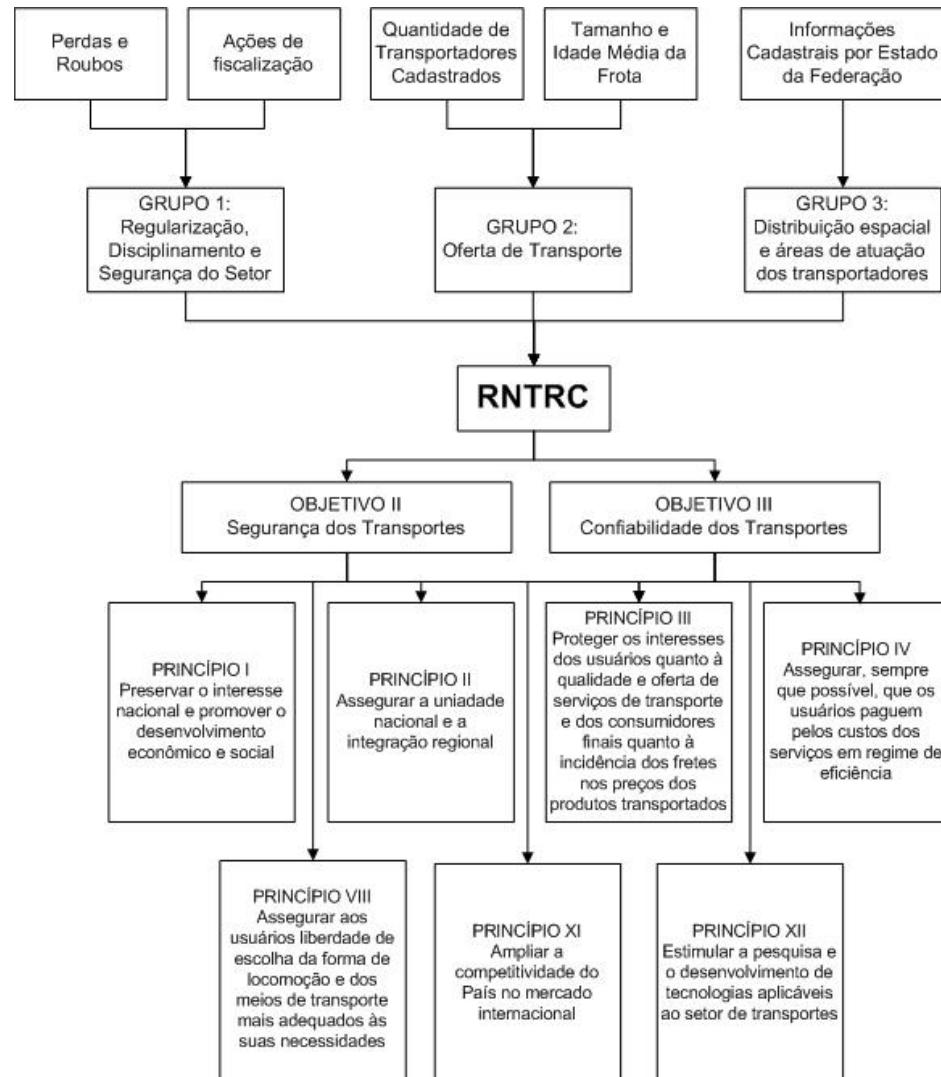
Diante do exposto, finaliza-se este estudo sob o Vale-Pedágio obrigatório ao discorrer sobre os benefícios pretendidos, subsidiando assim, a elaboração do Cross-case que demonstra a relação de “causa e consequência” entre estes benefícios e os objetivos/princípios da gerência eficiente de transportes.

A ANTT (2011) discorre sobre os benefícios do Vale-Pedágio Obrigatório dividindo-os por sujeitos afetados, a saber: transportadores rodoviários de carga; embarcadores e equiparados; e operadores de rodovias sob pedágio:

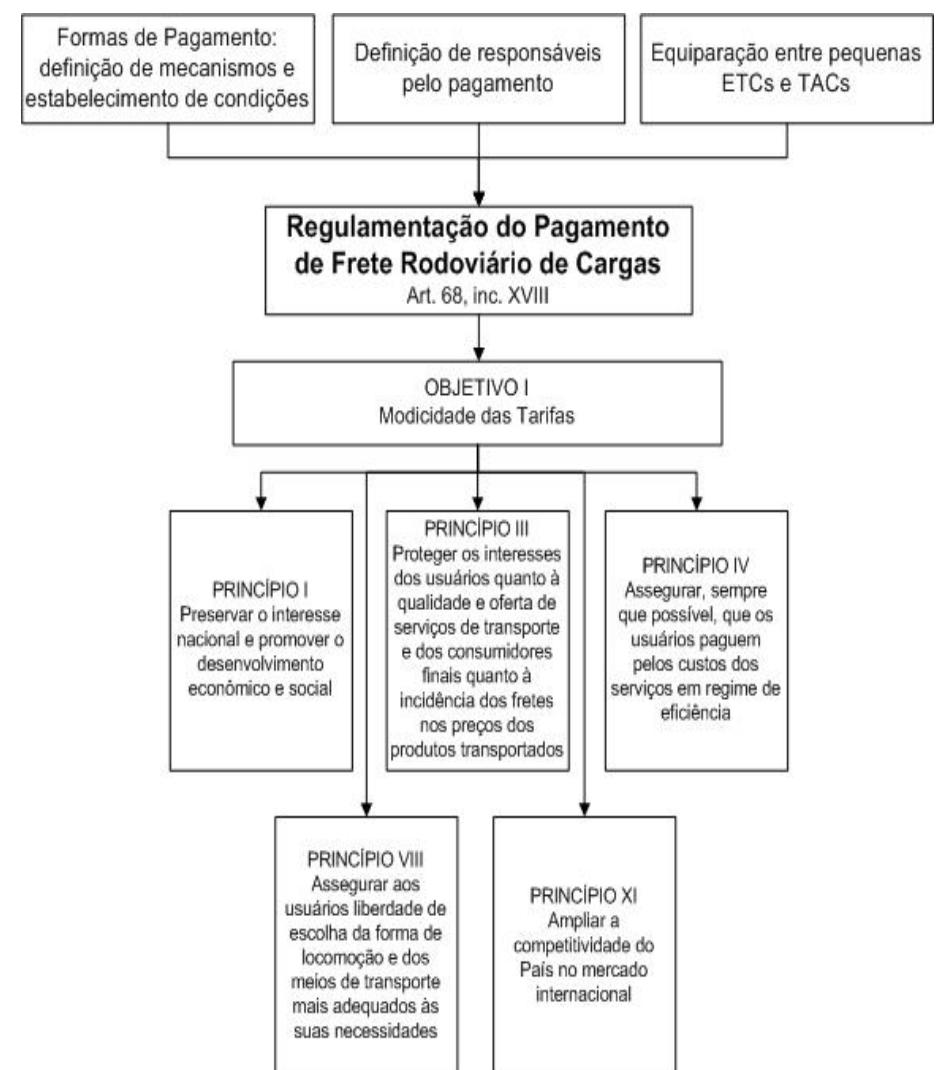
- Transportadores Rodoviários de Carga: deixam, efetivamente de pagar a tarifa de pedágio. Isso porque, a negociação do Vale-Pedágio não mais será feita em espécie, assim, embarcadores e equiparados não podem mais embutir o valor da tarifa na contratação do frete;
- Embarcadores ou equiparados: ao fornecer o Vale-Pedágio, o embarcador determina o roteiro a ser seguido, pois este deve obedecer ao preço de pedágio de cada praça. Desse modo, a carga deverá transitar pelas rodovias determinadas, podendo diminuir os riscos de roubos e perdas ao definir roteiros de fácil monitoração e que contem com uma infraestrutura adequada.
- Operadores de Rodovia sob pedágio: com o roteiro previamente estabelecido pelo embarcador, as operadoras de rodovias sob pedágio tem garantida a passagem do veículo pela praça, o que diminui o uso de outras rotas para evitar o pagamento da tarifa.

#### 4.4.3 Cross-case sobre a evolução do transporte rodoviário

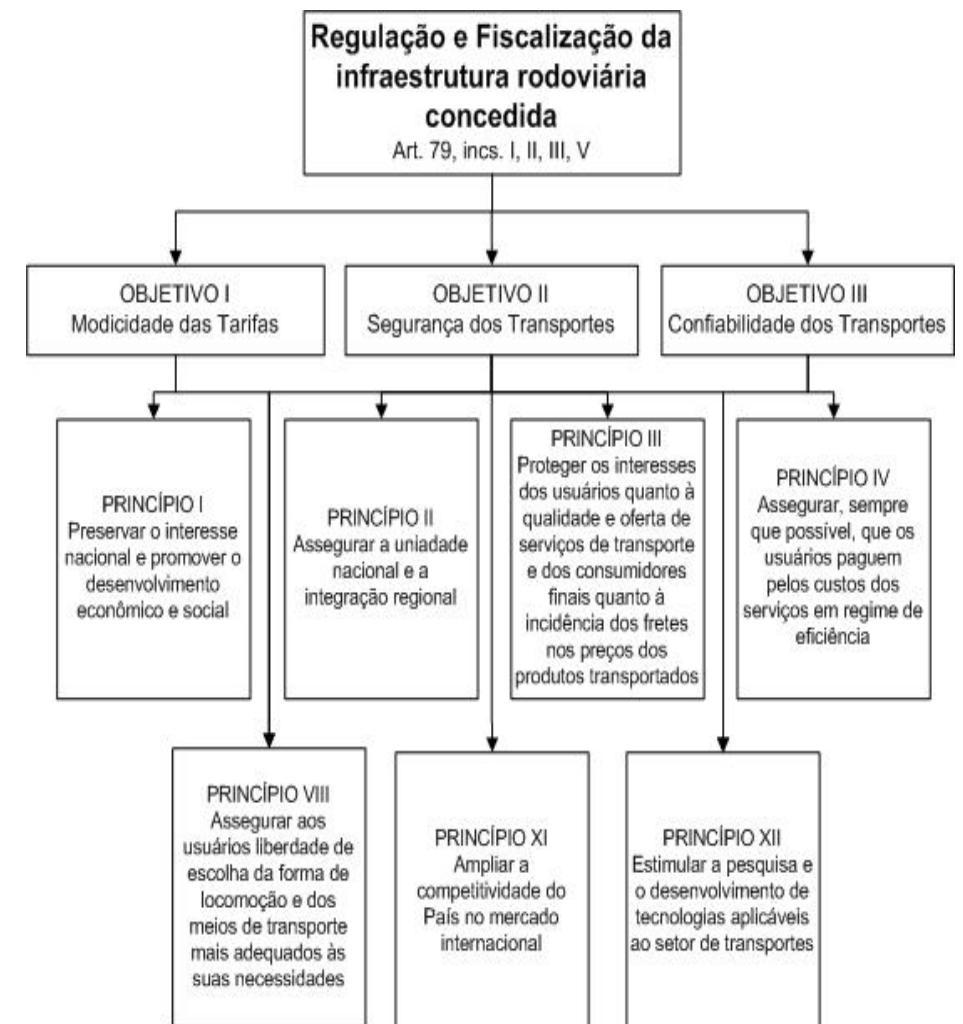
Baseando-se nas informações apresentadas sobre a evolução do transporte rodoviário no Brasil, a seguir, se procederá à elaboração do cross-case por meio de esquemas de “causa e consequência” que expressem as relações entre ações da ANTT pertinentes às suas atribuições específicas e os objetivos e princípios da gerência eficiente de transportes.



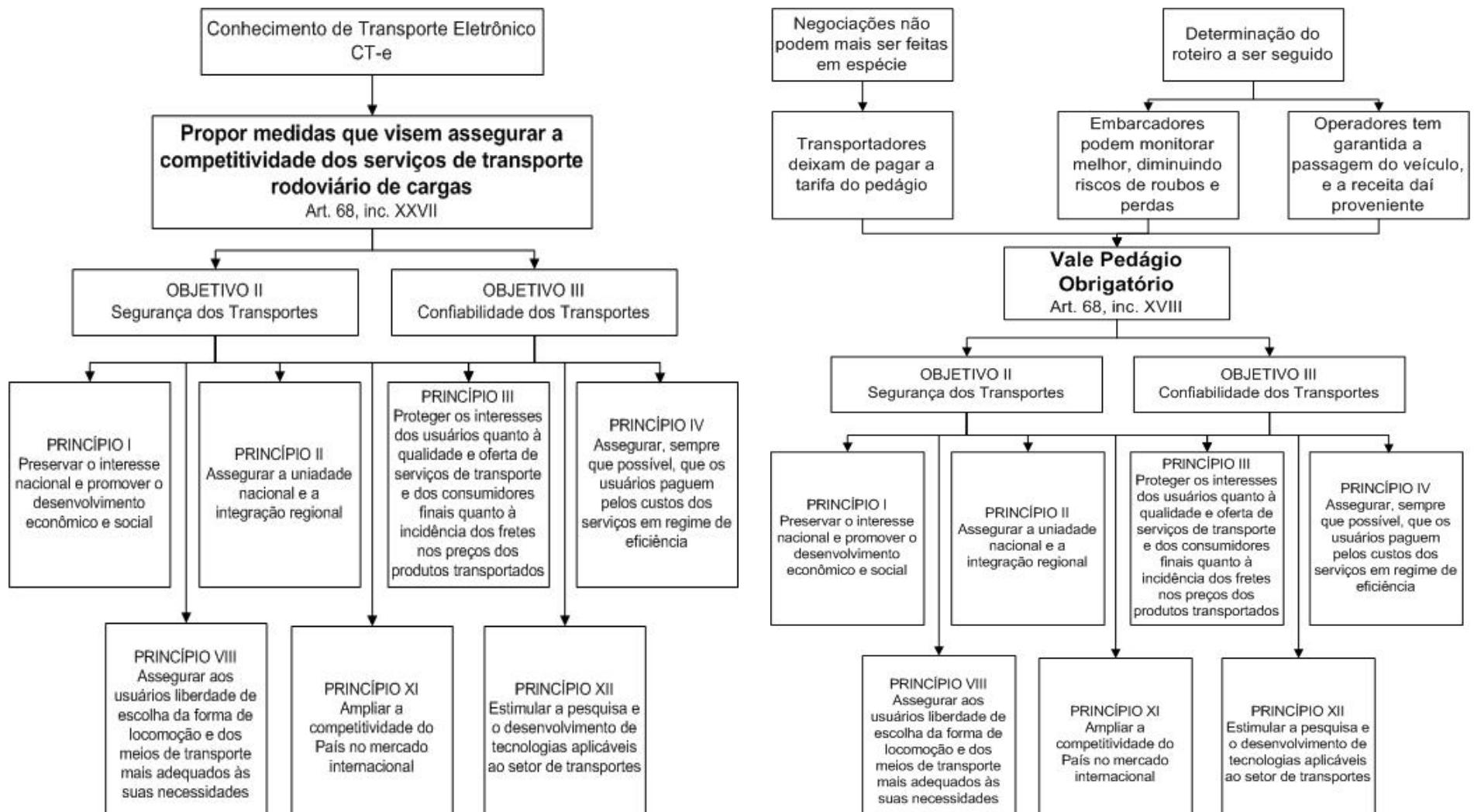
Esquema 8. Rodovias – RNTRC



Esquema 9. Rodovias - Regulamentação do Pagamento de Fretes



**Esquema 11. Rodovias - Concessões**



## 4.5 Transporte Multimodal

Esta seção trata especificamente do Transporte Multimodal de Cargas. A primeira subseção aborda conceitos iniciais a respeito da multimodalidade e do Operador de Transporte Multimodal, abordando aspectos legais e as vantagens destacadas pela própria ANTT. A segunda subseção consiste em um breve histórico da multimodalidade no Brasil, trazendo, inclusive a opinião de um especialista sobre o baixo nível de desenvolvimento do Transporte Multimodal de Cargas.

A terceira subseção apresenta dados sobre a multimodalidade no período imediatamente anterior à instituição da ANTT e durante os oito primeiros anos de atividade da agência em estudo. A quarta subseção apresenta o cross-case, relacionando as atribuições da agência em estudo aos objetivos e princípios da gerência eficiente de transportes.

### 4.5.1 Considerações Iniciais

A lei nº 9.611/1998 dispõe sobre o Transporte Multimodal de Cargas e o define em seu artigo 2º da seguinte forma: “é aquele que, regido por um único contrato, utiliza duas ou mais modalidades de transporte, desde a origem até o destino, e é executado sob a responsabilidade única de um Operador de Transporte Multimodal” (BRASIL, 1998).

A mesma lei, em seu artigo 3º afirma que o Transporte Multimodal abrange também os serviços de coleta, unitização/desunitização, movimentação, armazenagem e entrega de carga ao destinatário, assim como a realização de serviços correlatos que forem contratados entre a origem e o destino, incluindo os de consolidação e desconsolidação documental de cargas (BRASIL, 1998).

A operação de transporte multimodal é regida, desde o recebimento da carga até a sua entrega no destino, pelo Conhecimento de Transporte Multimodal de Cargas (CTMC), que evidencia o contrato de transporte (BRASIL, 1998).

Segundo o artigo 5º da lei 9.611/1998, “o Operador de Transporte Multimodal (OTM) é pessoa jurídica contratada como principal para a realização do transporte Multimodal de Cargas da origem até o destino, por meios próprios ou por intermédio de terceiros” (BRASIL, 1998), isto é, ele pode ou não ser um transportador.

O OTM é responsável: pela execução dos contratos de transporte multimodal; pelos prejuízos oriundos de perda, danos ou avarias às cargas sob sua guarda, bem como por prejuízos resultantes do atraso de entrega, quando houver prazo acordado (BRASIL, 2008). Para exercer suas atividades o OTM depende de prévia habilitação e registro na ANTT; sua habilitação é concedida por 10 anos e é prorrogável por igual período.

A ANTT (2010, s/p) destaca as seguintes vantagens para a utilização do Transporte Multimodal de Cargas:

- Melhor utilização da capacidade disponível da matriz de transporte;
- Utilização de combinações de modais mais eficientes energeticamente;
- Melhor utilização da tecnologia da informação;
- Ganhos no processo, considerando todas as operações entre origem e destino, já que no serviço porta-a-porta o OTM pode agregar valor oferecendo serviços adicionais;
- Melhor utilização da infraestrutura para as atividades de apoio, tais como armazenagem e manuseio; e
- A responsabilidade da carga perante o cliente, entre origem e destino, é de apenas uma empresa, a saber, o OTM.

#### 4.5.2 Breve Histórico do Transporte Multimodal no Brasil

Rodrigues (2010, p. 126-127) resume o histórico do Transporte Multimodal:

O conceito de multimodalidade foi introduzido no Brasil de forma embrionária com a Lei nº 6.288, de 11/12/1975, complementada pelo Decreto nº 80.145, de 15/08/1977, ambos já revogados. Nesta ocasião foi criada a Cideti – Comissão Coordenadora de Implantação e Desenvolvimento de Transporte Multimodal – extinta posteriormente. A implantação e desenvolvimento a cargo da Cideti

diziam respeito à desregulamentação ou regulamentação mais branda apenas das áreas afins ao transporte Multimodal.

Com a promulgação da Lei nº 9.611/98, regulamentada pelo Decreto nº 3.411/2000, o Brasil consagrou o Transporte Multimodal, através da instituição de um único responsável durante todo o percurso (contrato único com o embarcador), dando à carga facilidades operacionais e burocráticas para a passagem de um modo de transporte a outro, com responsabilidades definidas em lei.

Entretanto, na avaliação de especialistas como Samir Keedi (2010) nem a Lei nº 9.611/98 nem o decreto 3.411/2000 foram suficientes para impulsionar o crescimento da multimodalidade no Brasil, segundo o autor, três motivos foram cruciais para que o transporte multimodal não se desenvolvesse como deveria:

- a) Demora na regulamentação da lei. A Lei 9.611 previa 180 dias para sua regulamentação, e o decreto que o fez foi publicado apenas 2 anos depois do prazo estabelecido;
- b) A norma exigia que a multimodalidade deveria ter um documento de transporte único semelhante ao “conhecimento de transporte marítimo”, entretanto, esse documento só foi criado cinco anos depois da promulgação da lei, por meio do ajuste Sinief nº 6/2003;
- c) A lei também obrigava o OTM a contratar o seguro para transporte de cargas, entretanto este não era um produto oferecido pelas seguradoras, assim, não era possível às empresas registrar-se como OTM.

Apenas no ano de 2004 a exigência do seguro foi eliminada por meio do Decreto nº 5.276/2004. Enfim, ainda no ano de 2004 a ANTT publicou a resolução nº 794, que dispõe sobre a habilitação do Operador de Transporte Multimodal.

#### **4.5.3 Evolução do Transporte Multimodal: análise antes e depois da ANTT**

Como visto na subseção anterior, foi apenas com o decreto nº 5.276/2004 e com a resolução nº 794/2004 da ANTT que o transporte multimodal tornou-se legalmente possível. Nesta subseção serão levantados dados a respeito da multimodalidade antes e depois do início das atividades da ANTT.

As principais atribuições da ANTT no que tange ao Transporte Multimodal de Cargas concentram-se no artigo 68 da Resolução nº 3.000/2008 (Regimento interno da ANTT) e estão reproduzidas no Quadro 16.

INCISO	ATRIBUIÇÃO ESPECÍFICA
XIII	Acompanhar o mercado de movimentação de bens e a logística de distribuição associada às diversas modalidades de transportes, propondo a criação de facilidades de apoio logístico.
XVI	Regulamentar e acompanhar o transporte multimodal de cargas
XVII	Articular com entidades de classe, transportadores, embarcadores, agências reguladoras de outros modais, órgãos do governo e demais envolvidos com a movimentação de bens para promover o transporte multimodal.
XXIII	Propor a habilitação dos Operadores de Transporte Multimodal

**Quadro 16. Atribuições Específicas da ANTT no Transporte Multimodal de Cargas**

Fonte: elaboração própria

No que diz respeito ao inciso XIII, o Relatório de Gestão do ano de 2009 traz informações sobre a criação de um Fórum do Transporte Multimodal de Cargas, que reúne representantes de instituições como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários, etc.

Ainda pertinente à execução do inciso XIII, deve-se destacar a proposta inicial do Conhecimento de Transporte Multimodal Eletrônico, trabalho que teve início em maio de 2007 e após diversas reuniões com empresas habilitadas, representantes das Secretarias de Fazenda Estaduais, das Agências Nacionais de Transportes Aquaviários e de Aviação Civil, foram propostos novos modelos de documento e novas regras operacionais (ANTT, 2009).

No que diz respeito a “regulamentar e acompanhar o transporte multimodal de cargas” (Resolução nº 3.000/2008, art. 68, inc. XVI), esta monografia pesquisou as resoluções emitidas pela ANTT no setor da multimodalidade. Encontrou-se apenas uma resolução regulatória, a de nº 794 de novembro de 2000, que dispõe sobre a habilitação do OTM.

O conteúdo das outras resoluções restringe-se a informar empresas habilitadas para operar o transporte multimodal de cargas. Ressalte-se que até o ano de 2008 as habilitações de OTM se davam por meio de resoluções, entretanto, a partir do ano

de 2009, o processo de habilitação de OTM culminava em portarias emitidas pelas Superintendências responsáveis.

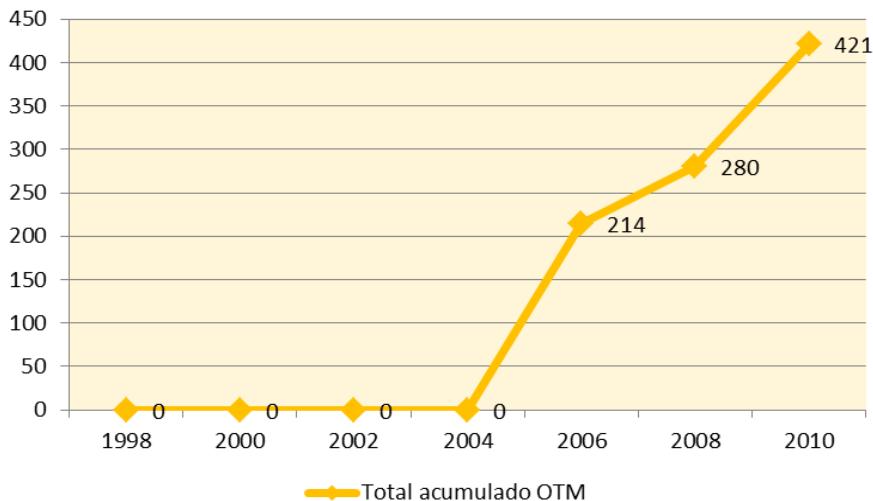
Outra atribuição da ANTT no transporte multimodal consta do inciso XVII do artigo 68 do Regimento Interno da ANTT, que trata sobre a competência da ANTT de articular com outras entidades para promover o transporte multimodal. Segundo o Decreto nº 3.411/2000, essa atribuição se dá por meio:

- a) da comunicação de fatos pertinentes aos registros (efetuados, alterados e cancelados) aos Ministérios da Defesa e da Fazenda;
- b) da consulta, prévia à habilitação do OTM, às demais agências reguladoras de transportes (BRASIL, 2000).

O Relatório de Gestão 2009 afirma que, além das interações previstas em lei, a ANTT tem se articulado com Secretarias Estaduais de Fazenda, com a Receita Federal, operadores, transportadores, associações de classe e outros órgãos governamentais. A esse respeito, o Superintendente-substituto do Serviço de Transporte de Cargas da ANTT<sup>49</sup> comentou que a atuação da ANTT pode se dar de forma reativa, isto é, resolvendo demandas que porventura surjam no sentido de prestar esclarecimentos, por exemplo. O entrevistado concluiu que uma das funções da ANTT é “educar” o transportador para que este procure saber quais os parâmetros para a prestação de serviço e previna-se quanto à fiscalização, em vez de realizar o controle *a priori*, exigindo autorizações mais complexas que o simples registro.

A última atribuição da ANTT pertinente à multimodalidade estudada nesta monografia consta do inciso XXIII do artigo 68 (vide Quadro 16). Como já dito anteriormente, a norma da ANTT que dispõe sobre a habilitação do OTM é a resolução nº 794/2000. Vale explicar que até essa resolução não havia, no Brasil, qualquer OTM habilitado. O gráfico expõe a evolução da quantidade de OTMs habilitados desde 1998 (ano de promulgação da lei que consagrou o transporte multimodal no Brasil) até 2010 (ano dos últimos dados disponíveis).

<sup>49</sup> Superintendente substituto do Serviço de Transporte de Cargas da ANTT, o sr. Francisco Magalhães é engenheiro civil e começou trabalhando na construção de usinas siderúrgicas, identificou falhas no setor de transportes e passou a atuar nesta área. Foi Diretor de Supervisão e Acompanhamento - DSA do GEIPOT, Secretário de Transportes Terrestres e de Operação de Transportes do Ministério dos Transportes e Diretor de Planejamento do DNER.



**Gráfico 14. Quantidade de OTMs habilitados: total acumulado por biênio**  
Fonte: elaboração própria<sup>50</sup>

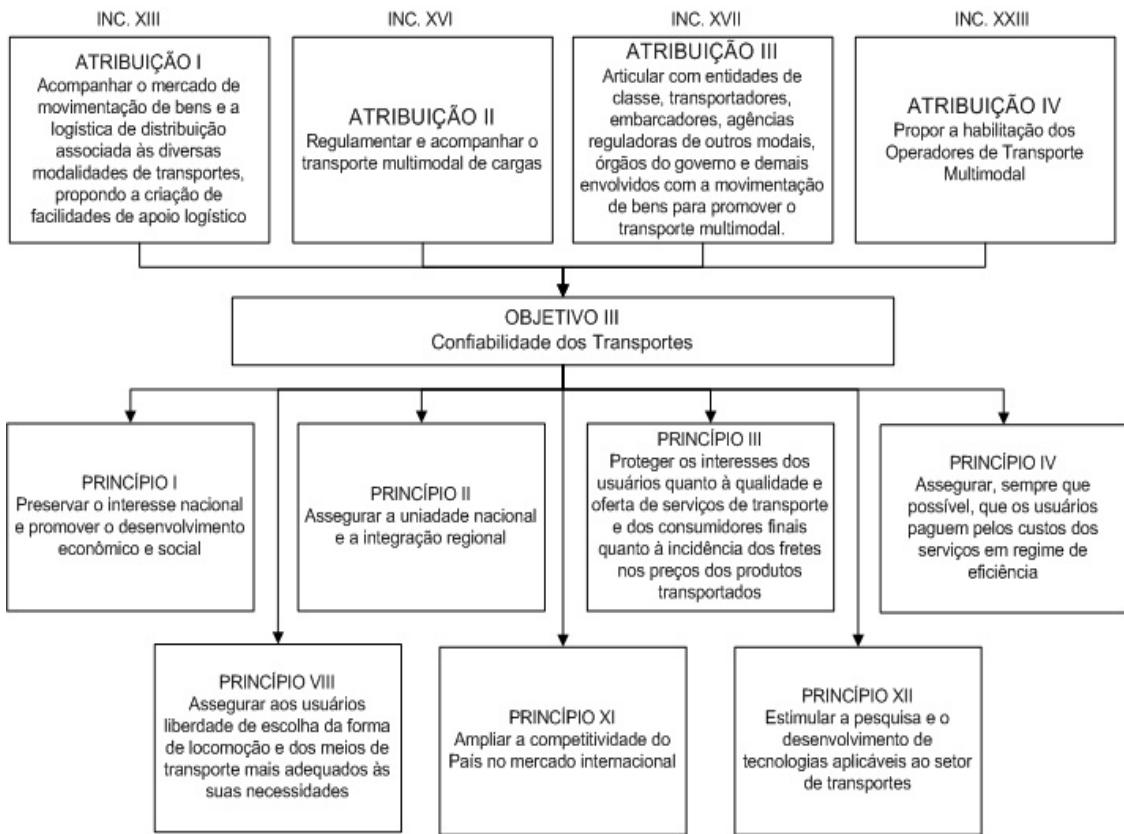
#### 4.5.4 Cross-case sobre a evolução do transporte multimodal

Cabe explicar que a análise aqui difere um pouco das três anteriores: enquanto no estudo dos modais terrestres relacionaram-se as ações de fato empreendidas pela ANTT aos objetivos e princípios da gerência eficiente de transportes, aqui as ações executadas serão substituídas pelas atribuições previstas pelo Regimento Interno.

Isso porque a atuação da ANTT mais relevante foi a publicação da resolução nº 794/2004. Assim, se apenas essa ação fosse analisada, o estudo seria demasiadamente superficial e não contemplaria o potencial impacto da atuação indireta da ANTT (que fortalece os modais terrestres) e projetos como o Conhecimento de Transporte Multimodal de Cargas Eletrônico.

---

<sup>50</sup> Para a elaboração deste gráfico procedeu-se da seguinte maneira: consultou-se cada uma das Resoluções que dispõem sobre a habilitação de OTMs e realizou-se a contagem de empresas a cada ano.



**Esquema 14. Atribuições - Transporte Multimodal**

## 5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Esta monografia apresentou seus resultados em seções diferentes para cada modal de transporte terrestre e para o transporte multimodal de carga, neste capítulo de conclusão se procederá de forma semelhante. Portanto, antes das considerações finais que objetivam explicitar as limitações deste trabalho e as conclusões a respeito dos objetivos propostos, serão retomadas as conclusões parciais a respeito dos modais.

### 5.1 Modal Ferroviário

A análise dos dados apresentados permite concluir que desde o início das atividades da ANTT houve tanto uma redução contínua e constante no índice de acidentes quanto um expressivo aumento da produção das ferrovias. Os dados a respeito do nível de investimentos também demonstram um significativo crescimento desde que as empresas concessionárias assumiram o controle das ferrovias.

A atuação da ANTT contribuiu com a evolução desses índices ao: aprimorar os mecanismos de acompanhamento estatístico por meio de sistemas como o SAFF; controlar diretamente indicadores de produção a segurança por meio do estabelecimento de metas e penalidades para o descumprimento destas; executar inspeções técnico-operacionais verificando *in loco* as condições de operação das ferrovias; elaborar anuários estatísticos e outros relatórios gerenciais que compilem informações e subsidiem decisões dos gestores afeitos ao setor.

### 5.2 Modal Dutoviário

Apesar do projeto do sistema de cadastro de dutovias, a atuação da ANTT no âmbito do modal dutoviário ainda não é tão significativa quanto nos outros dois modais terrestres. Isso porque, conforme demonstrado no Gráfico 17, constante do

Anexo A, sua participação na matriz de transportes ainda não é tão significativa quanto das ferrovias e rodovias, assim, é possível que os modais rodoviário e ferroviário tenham prioridade por sua relevância na matriz de transportes.

E nisso está uma das limitações deste trabalho: não foi possível comprovar uma relação entre a baixa participação do modal dutoviário na matriz de transportes e a atuação reduzida da ANTT neste modal. De onde se sugere que sejam feitos estudos para avaliar esta situação. Destaca-se ainda a dificuldade para encontrar informações fidedignas a respeito da evolução das dutovias no Brasil: dados como extensão atualizada, formas de fiscalização e mecanismos de controle divergiam e não constavam em documentos oficiais.

### **5.3 Modal Rodoviário**

Diante do exposto, conclui-se que a atuação da ANTT no que diz respeito às concessões rodoviárias contribui para o fortalecimento da malha e fornece subsídios para a ampliação e o desenvolvimento da infraestrutura necessária para o desempenho da função “transporte” da logística.

Com base nos dados expostos, em relação ao RNTRC pode-se concluir que os benefícios apontados pela ANTT consistem mais em objetivos a serem alcançados do que em fatos ocorridos. Nota-se que estão sendo empreendidos esforços para dirimir o diagnóstico apresentado no Quadro 13: já foram estabelecidas regras para o Registro Nacional, requisitos adicionais à habilitação, disposições a respeito do responsável técnico e frota mínima para registro. Essas regras constam tanto da Lei nº 11.442/2007 quanto da Resolução nº 4.056/2009.

Analizando a proposta de alteração da Lei nº 11.442/2007, conclui-se que a ANTT tem empreendido esforços para solucionar os problemas apresentados pelo estudo CNT/CEL-COPPEAD-UFRJ (2006), executando, assim, sua atribuição de “acompanhar os fretes praticados”, conforme exposto no Quadro 12. Vale destacar que a proposta de alteração da lei foi aprovada por meio da Lei nº 12.249/2010.

No que diz respeito à competitividade do setor vale destacar que a atuação da agência em estudo proporciona um desenvolvimento conjunto do setor. Isso se dá

da seguinte forma: ao regulamentar as concessões fazendo com que a TBP seja definida de acordo com a realização ou não das obras previstas, a ANTT defende o interesse do usuário que só pagará tarifa de pedágio por serviços realmente prestados. Por meio do vale-pedágio obrigatório, essa tarifa é paga por quem de direito (embarcador ou equiparado), livrando o transportador de pressões por conta do pagamento em espécie (que diminui o valor líquido do frete), consequentemente, diminuindo a “necessidade” de rotas de fuga (que evitem vias com cobrança de pedágio) e aumentando a segurança dos transportes.

Destaque-se também que a regulamentação de formas de pagamento de frete é outra forma de fomentar a atuação do TAC na medida em que garante que o pagamento seja feito adequadamente e segundo parâmetros legais. Nesse sentido é mister citar que a criação do RNTRC permite conhecer a oferta nacional de transportes e conferir segurança à contratação de transportadores, porque a emissão do certificado pressupõe obedecer uma série de critérios que implicam segurança e confiabilidade.

Esta monografia averiguou que a atuação da ANTT no modal rodoviário, de fato busca o que o Superintendente-substituto do Serviço de Transporte de Cargas da ANTT afirmou, em entrevista, ser o objetivo da ANTT:

O papel da ANTT não é impor regras específicas ou estabelecer um rígido sistema de controle a priori, mas garantir que haja meios legais e regulamentares que facilitem a utilização do transporte em seus vários modais e na multimodalidade [...] um conjunto de regras rígidas e demasiadamente complexas propiciariam mais a pirataria do que a segurança, portanto, estabeleceram-se diretrizes e padrões de segurança e qualidade que devem ser seguidos, e parte-se do pressuposto que todos os players as seguirão, portanto, fiscalizar é mais eficiente que autorizar, porque permite que os processos ocorram segundo acordos prévios em que se concorda com padrões necessários para desempenhar a atividade. O objetivo é diminuir a burocracia e aumentar a eficiência, por isso controlam-se as exceções.

## 5.4 Transporte Multimodal de Cargas

Os dados apresentados permitem concluir que a atuação direta da ANTT no desenvolvimento da multimodalidade – estabelecendo normas e controlando sua

execução – não foi tão significativa quanto nos modais ferroviário e rodoviário. Isso porque especialistas como Samir Keedi (2010) criticam o fato de o transporte multimodal “não sair do papel”: é fato que há apenas uma resolução regulatória emitida pela ANTT no âmbito do transporte multimodal (e que foi emitida há mais de cinco anos) e que há poucos dados disponíveis a respeito da evolução da multimodalidade no Brasil.

Vale ressaltar que a atuação eficiente da ANTT no desenvolvimento dos três modais terrestres de transporte é imprescindível ao desenvolvimento do transporte multimodal de cargas. Ou seja, não há como fazer com que a multimodalidade se desenvolva sem que os próprios modais sejam capazes de suportar as novas operações. Assim, acredita-se que a atuação da ANTT ainda não seja tão intensa no desenvolvimento da multimodalidade porque seus esforços estão concentrados em preparar os outros modais antes de prosseguir com o fortalecimento do transporte multimodal de cargas. Fica aqui também a sugestão para novos estudos que abordem as causas da estagnação da multimodalidade no Brasil.

## 5.5 Considerações Finais

O objetivo deste estudo de caso era avaliar o impacto da Atuação da ANTT sobre o desenvolvimento da função “transporte” da Logística por meio do exercício de suas atribuições e das premissas do NPM. Com base em Eisenhardt (1989) e em Miles e Huberman (1994) adotou-se o método *cross-case* para estabelecer relações de causa e consequência entre as atribuições da ANTT, os fenômenos observados e os princípios e objetivos da gerência eficiente de transportes propostos pela Lei nº 10.233/2001.

Ante tudo o que foi exposto conclui-se que a criação da ANTT contribuiu com o fortalecimento da Logística, especificamente com o setor de transporte terrestre de cargas, no Brasil por meio de suas atividades ligadas à administração das concessões, que fortaleceram a infraestrutura disponível, à regulação do setor, na medida em que ofereceu subsídios para o desenvolvimento de um ambiente

normatizado por regras legais que proporcionam transparência e igualdade nas relações entre usuários, embarcadores/equiparados, e transportadores.

Em relação ao objetivo constitucional da Eficiência<sup>51</sup>, infere-se dos dados apresentados que a atuação da ANTT o tem obedecido ao buscar aquilo que Moraes, A. (2008) destaca como características deste princípio da seguinte maneira: buscando a qualidade por meio do estabelecimento de metas e níveis de serviço para os modais ferroviário e rodoviário; exercendo a transparência por meio da divulgação de relatórios a respeito dos modais e de sua gestão como um todo; estabelecendo objetivos e metas a serem cumpridos, visando à eficácia; e promovendo a participação da população por meio de audiências públicas.

Ainda sobre o princípio da eficiência, destaca-se que, segundo Di Pietro (2007), espera-se das instituições públicas um desempenho que permita atingir resultados representativos na prestação de serviços públicos. Infere-se dos dados apresentados no capítulo de resultados e discussão que este objetivo foi alcançado nos modais ferroviário e rodoviário, entretanto, não se notou o mesmo progresso no modal dutoviário e no transporte multimodal de cargas, motivo pelo qual sugere-se que sejam realizados novos estudos, mais profundos, para averiguar os reais motivos desta discrepância.

No que tange aos objetivos da Reforma Gerencial no Brasil, conclui-se que a criação da ANTT contribui com a minimização dos problemas apontados por Bresser-Pereira (1997) na medida em que: administra e promove as concessões de rodovias e ferrovias, atendendo ao objetivo de reduzir o tamanho do Estado por meio da delegação de serviços não-exclusivos; fortalece a capacidade de governança do Estado ao diminuir o ônus de cuidar dos já referidos não-exclusivos do Estado; e regula o setor de transportes de modo a subsidiar o desenvolvimento de uma esfera de competitividade normatizada.

No que diz respeito à disparidade entre o desenvolvimento dos modais ferroviário e rodoviário em comparação com o modal dutoviário e o transporte multimodal, este estudo de caso confirma a hipótese levantada no início do capítulo de Resultados e Discussão, quando se afirmou que desde o estabelecimento da missão – aquilo que a organização se propõe a realizar – já se demonstrava que haveria um

---

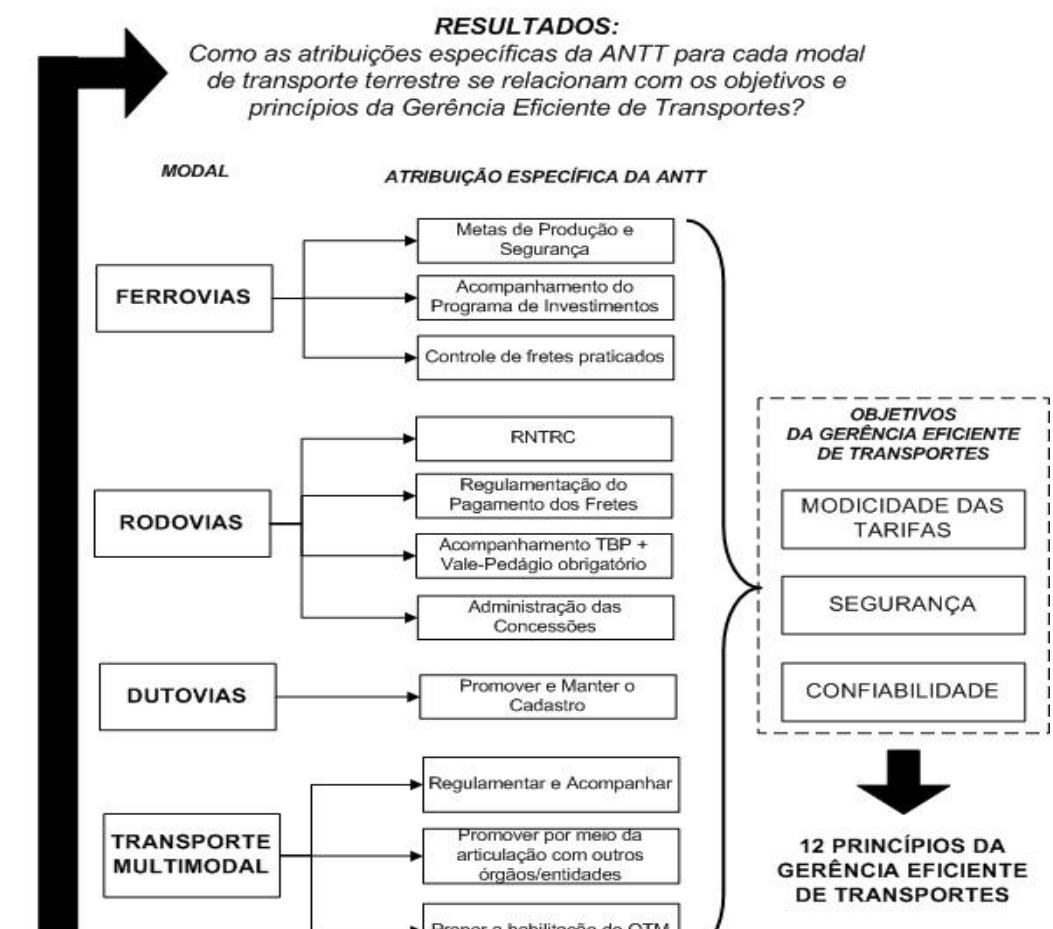
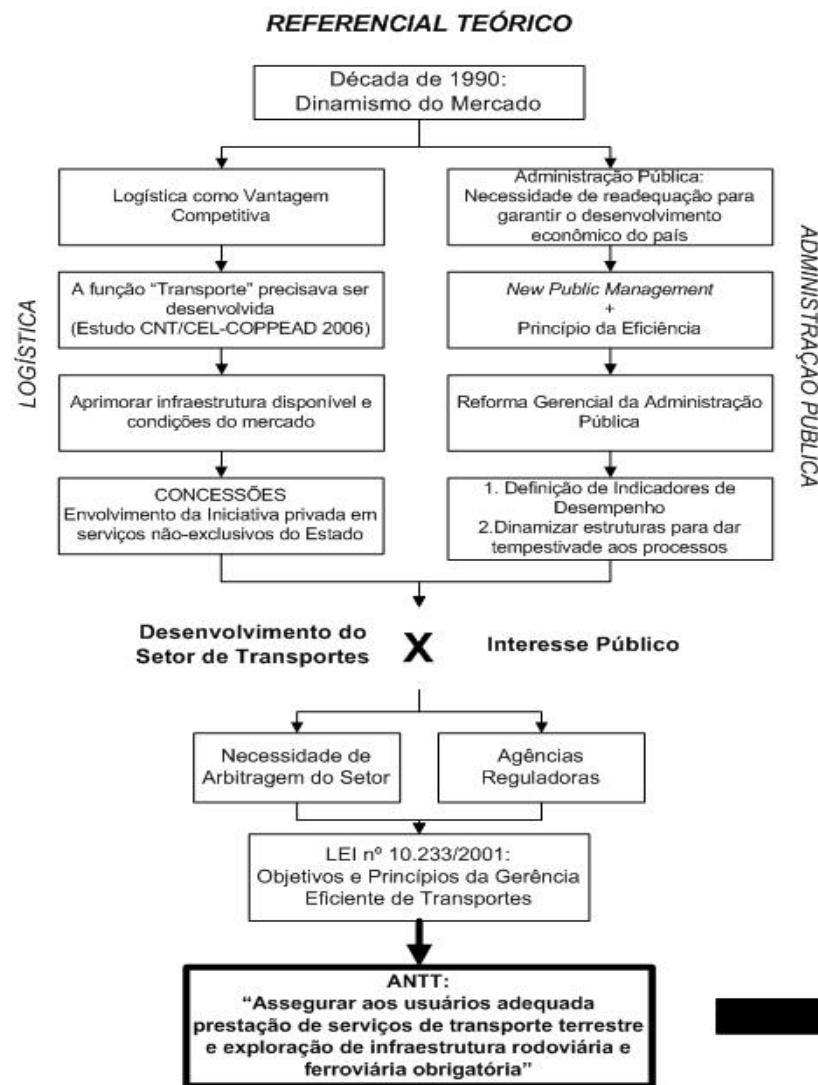
<sup>51</sup> Maiores detalhes conceituais no referencial teórico.

desequilíbrio nos esforços empreendidos por modal. O Esquema 15 estabelece a relação entre o Referencial Teórico desta monografia, seus resultados e sua conclusão.

Conclui-se que esta monografia contribuiu com o referencial teórico de *New Public Management* no Brasil ao acrescentar à teoria um estudo de caso que contemplasse a análise da atuação de uma Agência Reguladora brasileira em relação à sua proposta de criação, relacionando suas atribuições específicas às ações de fato empreendidas em busca dos objetivos propostos para a instituição.

Outra contribuição teórica deste estudo de caso está na compilação inédita de informações a respeito dos três modais de transporte terrestre de cargas e do transporte multimodal de cargas: comparou-se a situação antes e depois do início das ANTT por meio da exposição de diagnósticos de instituições como a CNT com alguns relatórios anuais elaborados pela própria ANTT.

A contribuição prática deste trabalho consiste na possibilidade de aplicar a metodologia aqui utilizada para analisar a atuação de outras Agências Reguladoras Brasileiras, principalmente as afeitas ao setor como a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), instituída também pela Lei nº 10.233/2001.



Esquema 15. Conclusão

## REFERÊNCIAS

ALVEAL, C. Estado e Regulação Econômica: O Papel das Agências Reguladoras no Brasil e na Experiência Internacional. In: SEMINÁRIO DE DIREITO INTERNACIONAL E REGULAÇÃO ECONÔMICA, 2003, Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.ppgc.ufrgs.br/ats/disciplinas/11/alveal-2003.pdf>. Acesso em 18 de novembro de 2010.

ANTC & Logística. **Roubo/furto de carga.** São Paulo: Associação Nacional dos Transportadores de Carga e Logística, 2010. Disponível em <<http://www.ntcelogistica.org.br/gris/roubo.asp?img=slide1.jpg>> Acesso em 13 de janeiro de 2011.

ANTF, Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários. **Cronologia Histórica Ferroviária.** Brasília, 2010. Disponível em <[http://www.antfferrovias.org.br/joomla/index.php?option=com\\_content&view=article&id=82&Itemid=103](http://www.antfferrovias.org.br/joomla/index.php?option=com_content&view=article&id=82&Itemid=103)>, Acesso em 07 de dezembro de 2010.

ANTT, Agência Nacional de Transportes Terrestres. Disponível em <<http://www.antt.gov.br>>, Acesso em 06 de abril de 2010.

\_\_\_\_\_. **Apresentação da Audiência Pública 105/2010.** Brasília: Agência Nacional de Transportes Terrestres, 2010. Disponível em <<http://appeantt.antt.gov.br/acpublicas/apublica2010-105/ApresentacaoAP105.pdf>>. Acesso em 10 de janeiro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual de Gestão 2009.** Brasília: Agência Nacional de Transportes Terrestres, 2009. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br/relatorioanual/relatorioanual.asp>>. Acesso em 15 de dezembro de 2010.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Evolução Ferroviária.** Brasília, 2010. Disponível em <<http://www.antt.gov.br/concessaofer/EvolucaoFerroviaria.pdf>> Acesso em 29 de novembro de 2010.

\_\_\_\_\_. **Relatórios Anuais Ferroviários 2002 a 2009.** Brasília, Agência Nacional de Transportes Terrestres, 2010. Disponível em <<http://www.antt.gov.br/relatorios/ferroviario/relatoriosFerrovias.asp>>. Acesso em 20 de novembro de 2010.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 288, de 10 de setembro de 2003.** Brasília: Agência Nacional de Transportes Terrestres, 2003.

\_\_\_\_\_. **Seminário de Segurança dos Transportes.** Brasília: Agência Nacional de Transportes Terrestres, 2007. Disponível em <[http://www.revistaferroviaria.com.br/ssrf\\_2007/palestras/SeminarioSegurancaFerrovia.pdf](http://www.revistaferroviaria.com.br/ssrf_2007/palestras/SeminarioSegurancaFerrovia.pdf)>. Acesso em 26 de novembro de 2010.

ASSAF NETO, A. **Mercado Financeiro.** 9. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

Associação Nacional dos Transportes Ferroviários (ANTF). Disponível em <[www.antfferrovias.org.br](http://www.antfferrovias.org.br)>, Acesso em 04 de outubro de 2010.

AVERBURG, A.. **Abertura e Integração Comercial Brasileira na Década de 90**, BNDES, 1999. Disponível em: [http://www.bnadespar.com.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta\\_Expressa/Tipo/Livro/199910\\_7.html](http://www.bnadespar.com.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Livro/199910_7.html) . Acesso em 12 de Abril de 2010

BALLOU, R. H. **Gerenciamento da cadeia de suprimentos/logística empresarial**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

BARROSO, L. R. Constituição, Ordem Econômica e Agências Reguladoras. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico - REDAE**, Bahia, V. 1, 2005. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-1-FEVEREIRO-2005-ROBERTO%20BARROSO.pdf>> Acesso em 11 de outubro de 2010.

BONELLI, R.; GONÇALVES, R. R. **Para onde vai a estrutura industrial brasileira?** Rio de Janeiro: IPEA, 1998. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/pub/td/td0540.pdf>>. Acesso em 11 de outubro de 2010.

BOWERSOX, D.; CLOSS, D. **Logística Empresarial: O processo de integração da Cadeia de Suprimento**. São Paulo: Atlas, 2001.

BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado do. **Plano de Reforma do Aparelho Administrativo**. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em 11 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_, Ministério da Fazenda do. **Conhecimento de Transporte Eletrônico**. Brasília: Ministério da Fazenda do Brasil, 2010. Disponível em <<http://www.cte.fazenda.gov.br/>> Acesso em 15 de janeiro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1999.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 1.832, de 04 de março de 1996**. Brasília: Presidência da República, 1996.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 3.411, de 12 de setembro de 2000**. Brasília: Presidência da República, 2000.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 473, de 10 de março de 1992**. Brasília: Presidência da República, 1992.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Brasília: Presidência da República, 1967.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001**. Brasília: Congresso Nacional, 2001.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.442, de 05 de janeiro de 2007**. Brasília: Congresso Nacional, 2007.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.611, de 19 de fevereiro de 1998**. Brasília: Congresso Nacional, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos MARE nº 1.** Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. Disponível em <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB\\_Seges\\_Mare\\_caderno01.PDF](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno01.PDF)>. Acesso em 11 de outubro de 2010.

BURRELL, G.; MORGAN, G. **Sociological Paradigms and Organizational Analysis.** London: Heinemann Educational Books, 1979.

CAIXETA-FILHO, J. V., & MARTINS, R. S. **Gestão Logística do Transporte de Cargas.** 1. ed. 5. reimpressão. São Paulo: Atlas, 2009.

CERVO, A. L., & BERVIAN, P. A. **Metodologia Científica.** 5.ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

CNT & COPPEAD/UFRJ. **Transporte de Cargas no Brasil: Ameaças e Oportunidades para o Desenvolvimento do País (Diagnóstico e Plano de Ação).** Rio de Janeiro: 2006. Disponível em <[http://www.cnt.org.br/portal/arquivos/cnt/downloads/coppead\\_cargas.pdf](http://www.cnt.org.br/portal/arquivos/cnt/downloads/coppead_cargas.pdf)>. Acesso em 11 de outubro de 2010.

CNT. **Pesquisa Ferroviária 2009.** Brasília: Confederação Nacional dos Transportes, 2009. Disponível em <<http://www.cnt.org.br/portal/webCNT/page.aspx?p=3f8f39cd-9b73-477c-b311-d6a02197104a>>. Acesso em 22 de novembro de 2010.

COPPEAD/UFRJ. **Panorama Logístico: Custos Logísticos no Brasil 2008/2006.** Rio de Janeiro: 2008. Disponível em <[http://www2.coppead.ufrj.br/port/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=65&Itemid=204](http://www2.coppead.ufrj.br/port/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=65&Itemid=204)>. Acesso em 11 de outubro de 2010.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo.** 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

\_\_\_\_\_. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

EISENHARDT, K. M. Building Theories from Case Study Research. **The Academy of Management Review,** Nova Iorque, v. 14, n. 4, p. 532-550, Outubro/1989. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?doi=0363-7425%28198910%2914%3A4%3C532%3ABTFCSR%3E2.0.CO%3B2-R>. Acesso em 18 de novembro de 2010

GIÁCOMO, W. Á. O New Public Management no Canadá e a gestão pública contemporânea. **Interfaces Brasil/Canadá**, Rio Grande, n. 5, 2005. Disponível em <<http://www.revistabecan.com.br/arquivos/1157647344.pdf>>. Acesso em 11 de outubro de 2010.

GLASER, B. G.; STRAUSS, A. L. **The Discovery of grounded theory: strategies for qualitative research.** 4. reimpressão. Nova Jersey: Transaction Pub, 2009. Disponível em <[http://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=rtiNK68Xt08C&oi=fnd&pg=PR7&dq=BARNEY+GLASER&ots=UTCRT02K\\_O&sig=KQ-nHvZWMuqW35mVDjBvSNXiWg#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=rtiNK68Xt08C&oi=fnd&pg=PR7&dq=BARNEY+GLASER&ots=UTCRT02K_O&sig=KQ-nHvZWMuqW35mVDjBvSNXiWg#v=onepage&q&f=false)>. Acesso em 19 de novembro de 2010.

GODOY, A. S.. Pesquisa Qualitativa: Tipos Fundamentais. **Revista de Administração de Empresas - RAE**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, Maio/Junho 1995. Disponível em <[http://www.producao.ufrgs.br/arquivos/disciplinas/392\\_pesquisa\\_qualitativa\\_godoy2.pdf](http://www.producao.ufrgs.br/arquivos/disciplinas/392_pesquisa_qualitativa_godoy2.pdf)>. Acesso em 11 de outubro de 2010.

GUZEN, É.; BARBO, A.; CORREIA, D.; ENGELMANN, E.; GOIS, G.; QUEBAUD, M.; ALI, M.; SOUZA, N.; QUEBAUD, S. A evolução da regulação nas rodovias federais concedidas. **Revista ANTT**, Brasília, V. 3, 2010. Disponível em <[http://www.antt.gov.br/revistaantt/ed3/\\_asp/ed3-artigosEvolucao.asp](http://www.antt.gov.br/revistaantt/ed3/_asp/ed3-artigosEvolucao.asp)>. Acesso em 15 de janeiro de 2011.

HIRONOBU, S., & ABRUCIO, F. L. Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. **Revista de Administração de Empresas - RAE**, São Paulo, v. 48, n. 3, Julho/Setembro de 2008. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v48n3/a07v48n3.pdf>>. Acesso em 11 de outubro de 2010.

IPEA. **Rodovias Brasileiras: Gargalos, Investimentos, Concessões e Preocupações com o Futuro**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010. Disponível em <[http://www.sectran.rj.gov.br/downloads/ipea\\_rodovias\\_rj%20.pdf](http://www.sectran.rj.gov.br/downloads/ipea_rodovias_rj%20.pdf)> Acesso em 12 de janeiro de 2011.

KEEDI, S. **Logística de Transporte Internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração Pública Comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **Revista de Administração Pública - RAP**, São Paulo, v. 42, p. 61-82, Janeiro/Fevereiro 2008. Disponível em <<http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos/artigos/PerspectivaComparada.pdf>> Acesso em 11 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_. **Curso de Administração Pública: Foco nas Instituições e Ações Governamentais**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MATTOS, P. T. L. A Formação do Estado Regulador. **Revista Novos Estudos**, São Paulo, V. 76, p. 39-56. Novembro de 2006. Disponível em <<http://novosestudos.uol.com.br/indice/indice.asp?idEdicao=110>>. Acesso 11 de outubro de 2010.

MAZZOTTI, A. J. A. Usos e abusos do Estudo de Caso. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 129, p. 637-651, Set/Dez 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v36n129/a0736129.pdf>. Acesso em 18 de novembro de 2010.

MILES, M. B.; HUBERMAN, A. M. **Qualitative Data Analysis**. 2. ed. Califórnia: Sage, 1994.

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponível em <[www.desenvolvimento.gov.br](http://www.desenvolvimento.gov.br)>, Acesso em 25 de abril de 2010

- MORAES, A. **Direito Constitucional**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- MOURA, REINALDO A.; REZENDE, ANTONIO CARLOS; GASNIER, DANIEL GEORGES; CARRILLO JUNIOR, EDSON; BENZATO, EDUARDO. **Atualidades na Logística**. São Paulo: IMAM, 2003.
- NEVES, J. L. Pesquisa Qualitativa - Características, usos e possibilidades. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v.1, n. 3, 1996.
- PACHECO, R. S. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. . **Revista de Administração Pública - RAP**, São Paulo, v. 40, p. 523-543, Julho/Agosto 2006. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n4/31594.pdf>>. Acesso em 11 de outubro de 2010.
- PINTO, R. C. R. **TEORIA GERAL DA CONSTITUIÇÃO**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- RAUPP, M. F., BEUREN, I. M. **Metodologia da Pesquisa aplicável às ciências sociais**. In: A. A. LONGARAY, F. M. RAUPP, I. M. BEUREN, A. B. SOUSA, R. D. COLAUTO, & R. A. BONA PORTON, **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade - Teoria e Prática**. 3a ed. p. 76-97. São Paulo: Atlas, 2006.
- RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.
- RODRIGUES, P. R. A. **Introdução aos Sistemas de Transporte no Brasil e à Logística Internacional**. 4. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2010.
- VERGARA, S. C.; CALDAS, M. P. Paradigma Interpretacionista: a busca da superação do objetivismo funcionalista nos anos 1980 e 1990. **Revista de Administração de Empresas – RAE**. São Paulo, Vol. 45, Nº 4. São Paulo: FGV, 2005.
- WANKE, P.; FLEURY, P. F. **Transporte de cargas no Brasil; estudo exploratório das principais variáveis relacionadas aos diferentes modais e às suas estruturas de custos**. In: A. M. SILVA, et. al. **Estrutura e Dinâmica do Setor de Serviços no Brasil**. p. 409-464. Brasília: IPEA, 2006. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/estruturadinamica/Apresentacao.pdf>>, Acesso em 11 de outubro de 2010.
- WEBER, M. **Economia e Sociedade**. Vol. 1. 4<sup>a</sup> Ed. Tradução e revisão técnica de Gabriel Cohn. Brasília: Universidade de Brasília, 2004.

## ANEXO A – SETOR DE TRANSPORTES BRASILEIRO

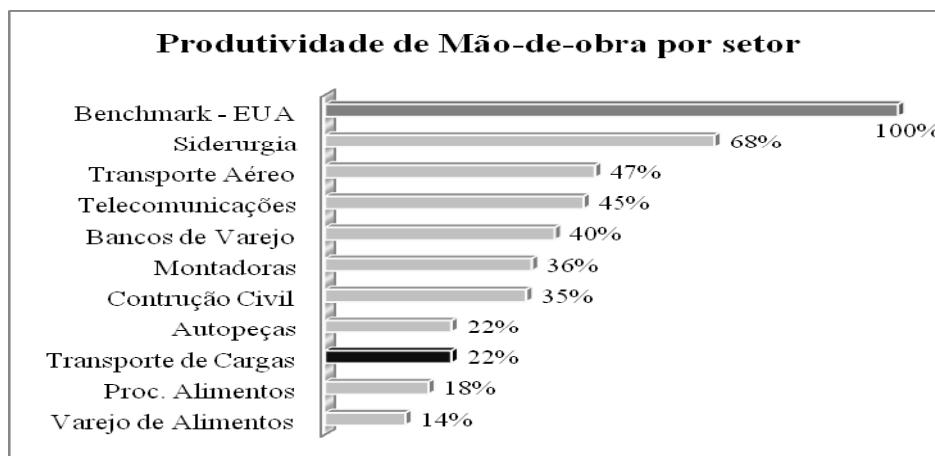


Gráfico 15. Produtividade de mão-de-obra por setor: Benchmark EUA em comparação com índices brasileiros  
Fonte: Pesquisa CNT/CEL-COPPEAD (2006, p. 18)

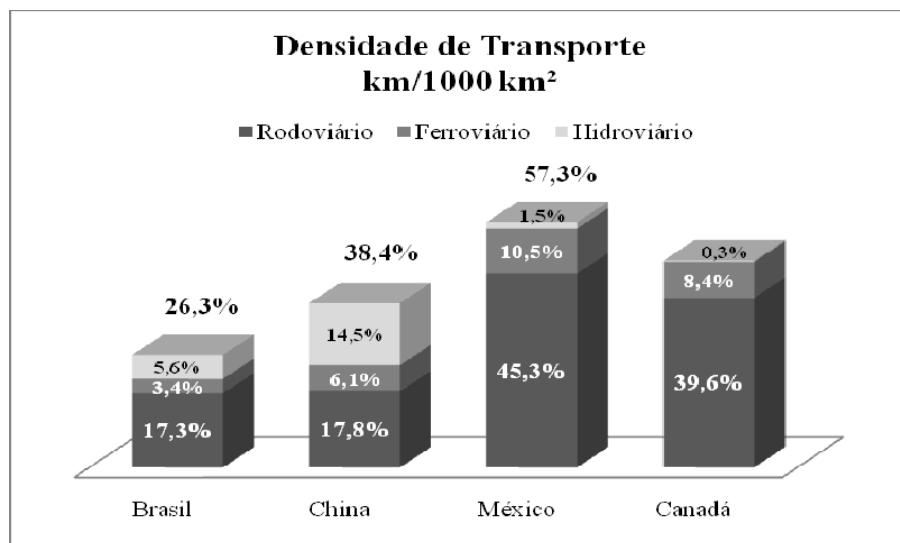


Gráfico 16. Densidade de Transporte km/1000 km<sup>2</sup>  
Fonte: Pesquisa CNT/CEL-COPPEAD (2006, p. 18)

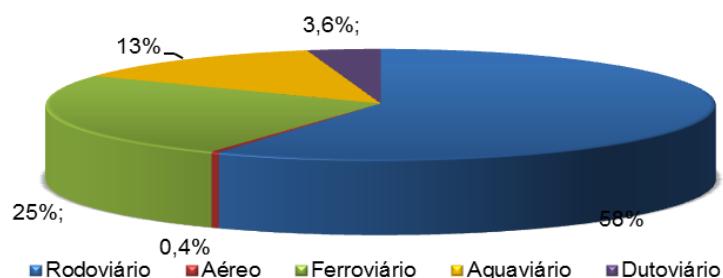
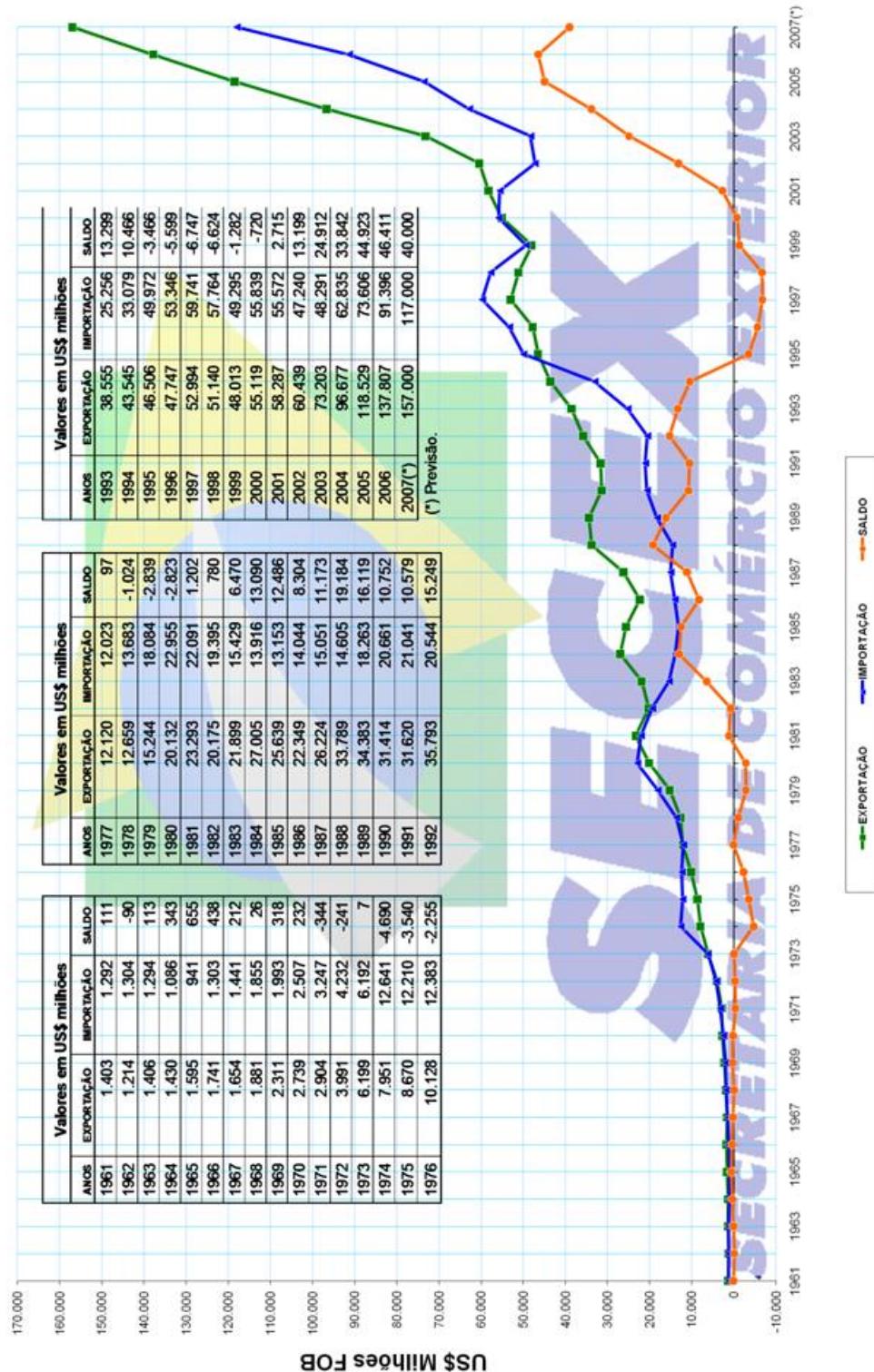


Gráfico 17. Matriz brasileira de transportes 2005  
Fonte: Adaptado do Plano Nacional de Transporte e Logística (2008)

## ANEXO B – INFORMAÇÕES SOBRE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL E COMÉRCIO EXTERIOR

### COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO Evolução 1961- 2007



**Tabela 5. Taxas médias anuais de crescimento do PIB, Agricultura e Indústria**  
(Em %)

Período	PIB	Agricultura	Indústria
1900/10	4,2	3	5,5
1910/20	4,2	3,8	6,2
1920/30	4,5	3,9	3,8
1930/40	4,4	2,4	7,5
1940/50	5,9	3,1	9
1950/60	7,4	4,4	9,1
1960/70	6,2	4,4	6,9
1970/80	8,6	4,7	9
1980/90	1,6	2,4	-0,2
1990/96	2,8	4,1	2
1900/80	5,7	3,7	7,1
1900/96	5	3,6	6

Fonte: Bonelli e Gonçalves (1998, p. 7)

**Tabela 6. Participação do Setor de Transportes na Economia Brasileira**

<b>Participação do Setor de Transportes na Economia Brasileira</b>	
Valor adicionado pelo setor de Transportes no PIB (%)	4,4% <sup>1</sup>
Valor adicionado pelo setor de Transportes no PIB (R\$)	R\$ 42 bi <sup>1</sup>
Empregos diretos gerados	1,2 mi <sup>2</sup>
Total de carga movimentada por ano (TKU)	746 bi <sup>3</sup>

<sup>1</sup> Fonte: Balanço Energético Nacional - 2000/MME (dados de 1999) e IBGE

<sup>2</sup> Fonte: Pesquisa Anual de Serviços – IBGE (dados de 1999)

<sup>3</sup> Fonte: Anuário Estatístico 2001– Geipot (dados do ano 2000)