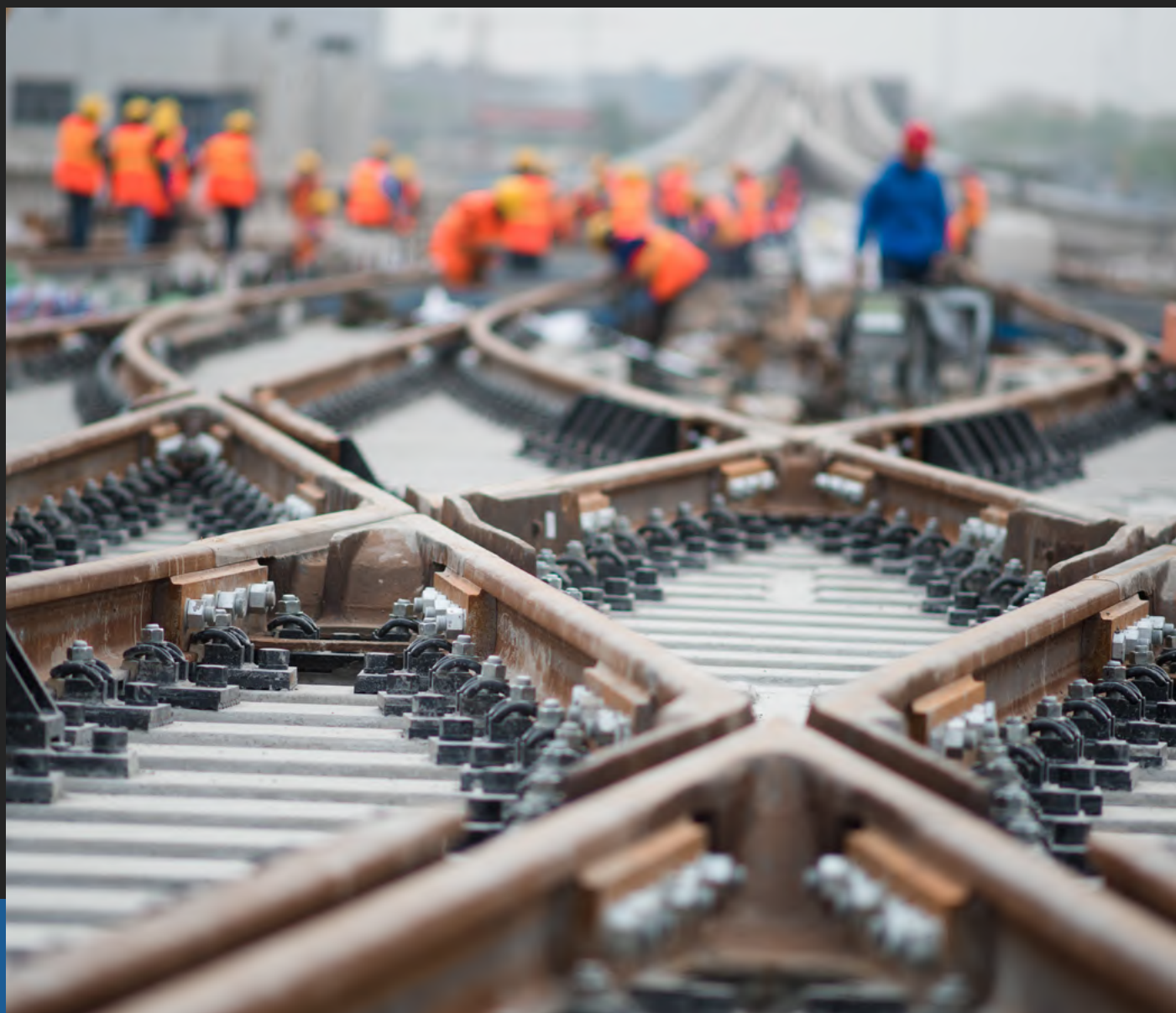


# INFRAESTRUTURA

O IMPULSO PARA A RETOMADA



EDIÇÃO #24 / JANEIRO 2023

PINGHENGZUO/ISTOCK/GETTY IMAGES

Patrocínio:



Confederação Nacional da Indústria  
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA



PELO FUTURO DO TRABALHO

# APRESENTAÇÃO

É consenso entre empresários e empreendedores que o Brasil precisa modernizar a infraestrutura nacional se quiser destravar o desenvolvimento de sua indústria, retomar o crescimento da economia e gerar empregos. Com esta premissa em mente, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) encomendou uma pesquisa entre os industriais brasileiros para entender exatamente quais as prioridades do setor em termos de investimentos. E o resultado não poderia ser mais claro: 73% dos entrevistados acredita ser o Transporte de mercadorias o maior gargalo do país.

A pesquisa encomendada pela CNI foi realizada pelo Instituto FSB Pesquisa, que entrevistou 2.500 executivos de grandes e médias empresas industriais, nas 27 unidades da Federação, sendo 500 em cada região. O trabalho de campo foi feito entre os dias 23 de junho e 9 de agosto de 2022. A margem de erro é de 2 pontos percentuais para mais ou para menos, com intervalo de confiança de 95%.

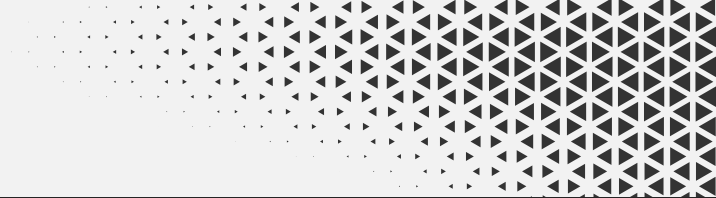
O levantamento mostra que 38% das indústrias trocariam o frete rodoviário por outro tipo de transporte, caso houvesse iguais condições estruturais entre os modais. Os dados revelam que as ferrovias seriam a primeira alternativa para 28,5% dos industriais brasileiros para transferir suas operações de escoamento de produtos. A troca de modal só não é feita porque os empresários avaliam que hoje o setor ferroviário apresenta as piores condições entre os tipos de transportes – 31% consideram esse modal ruim ou péssimo.

Atualmente, somente 8% das indústrias usam as ferrovias para transportar suas produções. Desses, 63% classificam o serviço prestado pelos trens como regulares, ruins ou péssimos, enquanto 31% dizem ser bom ou ótimo. A pesquisa revela que 99% das empresas utilizam os caminhões; 46% usam em algum momento o transporte aéreo; e 45%, o portuário. Na sequência, aparecem a cabotagem (13%) e hidrovias (12%).

“O Brasil tem potencial para o transporte de cabotagem, hidroviário e ferroviário, especialmente depois da criação do Programa BR do Mar e da aprovação do novo marco legal de ferrovias. Temos um grande potencial para equilibrar melhor a nossa matriz de transportes”, destaca Matheus de Castro, gerente de Transporte e Mobilidade Urbana da CNI. “Nenhum outro país continental como o Brasil utiliza tanto o transporte rodoviário como a forma principal da movimentação de cargas e de pessoas. Não faz sentido o modal rodoviário ser tão utilizado em distâncias longas”, acrescenta.

Um importante passo dado pelo país no sentido de modernizar sua infraestrutura foram as recentes aprovações de marcos legais como o do saneamento básico, do gás natural e das ferrovias. A definição de regras claras e o consequente aumento da segurança jurídica atrai investidores nacionais e estrangeiros. Nas próximas páginas, VEJA INSIGHTS, em parceria com a Confederação Nacional da Indústria (CNI), traz uma avaliação do setor de transportes e os próximos passos a serem adotados nas concessões e privatizações.

Boa leitura!



# SUMÁRIO

<b>PRIORIZAR INFRAESTRUTURA É ESSENCIAL PARA A RETOMADA</b> por Robson Braga de Andrade	<b>04</b>
<b>RODOVIAS: AS VEIAS ABERTAS DO BRASIL</b>	<b>06</b>
<b>FERROVIAS: EM BUSCA DE UM IDEAL</b>	<b>10</b>
<b>CONCESSÃO DE AEROPORTOS: CASO DE SUCESSO</b>	<b>14</b>
<b>PORTOS E HIDROVIAS: POTENCIAL DESPERDIÇADO</b>	<b>17</b>

# PRIORIZAR INFRAESTRUTURA É ESSENCIAL PARA A RETOMADA

**ROBSON BRAGA DE ANDRADE**

Empresário e presidente da  
Confederação Nacional da Indústria (CNI)

**“A pandemia da covid-19 e a guerra na Ucrânia impuseram novos e urgentes desafios para as economias mundiais.”**

A retomada do crescimento econômico brasileiro de forma sustentada está diretamente relacionada à expansão e à qualidade da infraestrutura. Uma política direcionada à captação de recursos públicos e privados para transportes, energia e saneamento se mostra, neste momento, tão importante quanto a reforma tributária, o aumento da segurança jurídica e os investimentos em inovação.

A pandemia da covid-19 e a guerra na Ucrânia impuseram novos e urgentes desafios para as economias mundiais. No Brasil, o setor produtivo enfrenta uma forte elevação do preço dos insumos energéticos, e uma série de restrições físicas e logísticas ao seu crescimento, com impactos diretos sobre sua competitividade.

O relatório *Competitividade Brasil 2022*, divulgado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), coloca o país na penúltima colocação no *ranking* que avalia a infraestrutura de transporte e energia entre 18 economias com características similares à nossa, e que competem conosco no mercado internacional. Fatores como o elevado custo da energia elétrica, a baixa eficiência dos serviços ferroviários e a precariedade das rodovias prejudicam o Brasil na comparação.

De fato, existem vários desa-

fios na área de infraestrutura que o novo governo terá que enfrentar, como o alto custo da energia elétrica e do gás natural, a baixa qualidade das rodovias e das ferrovias, e a imprescindível universalização dos serviços de saneamento básico. Uma boa notícia é que a nova gestão já se comprometeu a retomar as obras e a aumentar os investimentos nessas áreas. O Ministério dos Transportes, por exemplo, anunciou que serão investidos, neste ano, cerca de R\$ 20 bilhões em obras de manutenção e ampliação da infraestrutura – volume três vezes maior do que o do ano passado.

A redução do preço da energia no Brasil depende da diminuição dos encargos setoriais que incidem sobre a tarifa e de medidas como a aprovação do Projeto de Lei nº 414/2021, que moderniza o setor elétrico e possibilita a expansão do mercado livre de energia. No segmento de gás natural, é necessário avançar na regulamentação da nova lei, em especial no aumento da competição e no acesso de terceiros às infraestruturas essenciais (dutos de escoamento, instalações de processamento e terminais de gás natural liquefeito - GNL).

O saneamento básico é outro setor estratégico para o desenvolvimento do país que também apresenta desafios ao governo.

**“Existem outros marcos legais da infraestrutura aprovados há algum tempo que ainda dependem de regulamentação.”**

Aprovado em 2020, o novo marco regulatório setorial ampliou a competição e possibilitou uma maior participação privada na prestação dos serviços, o que trouxe um significativo aumento dos níveis de atendimento e de investimentos. No entanto, faltando pouco mais de uma década para que se atinja a meta de universalização dos serviços, o cenário ainda é de baixos níveis de cobertura. A manutenção das premissas do novo marco é fundamental para que possamos oferecer um patamar adequado de coleta e de tratamento de água e de esgoto à população brasileira.

Existem outros marcos legais da infraestrutura aprovados há algum tempo que ainda dependem de regulamentação. É o caso das leis que estabelecem o regime de autorização ferroviária e as novas regras para a navegação de cabotagem. O atraso na aplicação integral dessas leis prejudica o setor de transportes, que convive há décadas com a falta de investimentos e com a deterioração da qualidade do serviço. Vale citar o conjunto de concessões rodoviá-

rias inadimplentes com os compromissos contratuais e os trechos ferroviários ociosos ou abandonados. Esses casos evidenciam a necessidade de melhoria no planejamento, na fiscalização e na regulação nessa área.

Além das questões setoriais, a redução do elevado déficit na oferta de serviços de infraestrutura depende, de forma geral, da continuidade e da expansão das concessões, parcerias público-privadas e privatizações. Em uma realidade de restrição fiscal, a capacidade de mobilização de recursos e a experiência do setor privado na gestão dos serviços de infraestrutura devem ser consideradas estratégicas e prioritárias.

Mesmo com o crescimento da participação privada na infraestrutura, o setor público sempre terá um papel fundamental na condução do planejamento e na mobilização de recursos técnicos e financeiros. Em conjunto, os esforços públicos e privados serão a chave para pavimentarmos um novo ciclo de crescimento sustentável da economia com base na expansão dos investimentos. ■

# RODOVIAS: AS VEIAS ABERTAS DO BRASIL

ROMAN\_RAHM/ISTOCK/GETTY IMAGES



**É** virtualmente impossível que uma empresa consiga movimentar suas mercadorias sem usar caminhões no Brasil. A infraestrutura para o uso de outros modais simplesmente não está disponível. A pesquisa com industriais encomendada pela CNI revela que 99% das companhias utilizam rodovias para escoar sua produção, e 38% delas as trocariam por outro tipo de transporte, caso houvesse iguais condições estruturais entre os modais.

As principais razões apontadas pelos executivos entrevista-

dos para mudar a operação para outro modal são a perspectiva de redução de custos (64%) e a maior agilidade para a entrega do produto (16%). Para 46% dos empresários, o custo é o principal problema na logística e operação das empresas. Segundo 84% dos entrevistados, o custo do transporte e da logística na indústria é alto ou muito alto – 79% indicam o frete como o principal custo logístico. Outros problemas relatados são o roubo de cargas (22%), má condição dos modais (20%) e má qualidade da frota (7%).

ECOVIAS/DIVULGAÇÃO



Embora o modal rodoviário seja indicado apenas para pequenas e médias distâncias, somente 48% dos industriais apontam trajetos com média inferior a 500 quilômetros para transportar suas mercadorias. Como sugere a pesquisa, existem situações no país em que ocorre o embarque de cargas industriais em São Paulo com destino à Belém, ou o envio de produtos da indústria alimentícia de Porto Alegre para Teresina, com percursos de cerca de 2,9 mil km e 3,7 mil km, respectivamente, todos feitos por estradas.

A CNI alerta que a utilização do modal rodoviário nesses tipos de despacho gera perdas econômicas com um maior custo logístico associado ao consumo de combustível, níveis de acidentes, engarrafamentos, emissões de poluentes e deterioração dos veículos e vias. Como consequência, o setor produtivo nacional perde competitividade em relação a outros mercados.

A situação é ainda mais grave porque as rodovias brasileiras apre-

sentam, há anos, gargalos relacionados à falta de manutenção, pavimentação, sinalização e de investimentos em duplicação e expansão da malha. As sucessivas pesquisas da Confederação Nacional do Transporte (CNT), indicam uma estagnação na melhoria do estado geral das vias há uma década, com cerca de 40% das estradas apresentando uma avaliação “ótimo e bom”, sendo o restante avaliado como “regular, ruim ou péssimo”.

A precariedade da infraestrutura rodoviária do país fica ainda mais evidente na comparação com outras nações. De acordo com o Fórum Econômico Mundial, em uma escala de 1 a 7, o Brasil atingiu a pontuação de 3,01 no último levantamento. Apesar da evolução nos últimos anos, países como Argentina (3,61), México (4,50), Índia (4,52), África do Sul (4,54), e China (4,58) possuem melhores.

A pesquisa encomendada pela CNI procurou saber quais as obras de infraestrutura prioritárias em cada região do país na opinião dos empresários. Em todas elas, os mais votados foram os mesmos:

#### **NORTE**

Melhorar infraestrutura das estradas (49%) e ampliação/duplicação de rodovias (32%);

#### **NORDESTE**

Melhorar infraestrutura das estradas (42%) e ampliação/duplicação de rodovias (26%);

#### **CENTRO-OESTE**

Ampliação/duplicação de rodovias (34%) e melhorar infraestrutura das estradas (31%);

LUCAS NINNO/GETTY IMAGES



### SUDESTE

Melhorar infraestrutura das estradas (34%) e ampliação/duplicação de rodovias (23%);

### SUL

Ampliação/duplicação de rodovias (45%) e melhorar infraestrutura das estradas (36%).

Uma das consequências diretas da má qualidade das rodovias é a grande quantidade de acidentes registrados por ano no país. Só em 2021 foram mais de 52,8 mil acidentes nas estradas federais, que resultaram em cerca de 71,7 mil feridos e 5,4 mil óbitos — mesmo com a redução do tráfego de veículos causada pela pandemia.

A CNI sugere que o governo utilize o nível de acidentes como critério fundamental para a seleção das obras que serão contempladas com investimentos públicos. E uma vez que as estradas concedidas à iniciativa privada têm apresentado melhores condições de conserva-

ção do que a malha sob gestão pública — segundo Pesquisa CNT (2021), 74% da extensão em rodovias concedidas apresenta uma avaliação classificada como ótima ou boa, reflexo do maior investimento e qualidade na administração dos trechos —, o indicador também deve ser usado para a priorização das concessões.

Os números de acidentes e a qualidade das vias seriam ainda piores se a extensão sob gestão privada não tivesse se expandido. Em 1995, o leilão da Ponte Rio-Niterói inaugurou o processo de concessões rodoviárias, seguido pela primeira de quatro etapas já realizadas dos programas de concessões federais e pelo início dos leilões de rodovias no estado de São Paulo.

Ao final de 2021, a malha rodoviária concedida somava 24,6 mil km (11,5% da malha pavimentada nacional), sendo 12,4 mil km de trechos federais administrados por 24 concessões vigentes. A extensão de 55 mil km ainda sob gestão federal revela o potencial de expansão do programa de concessões de rodovias. Em comparação com outros países, o Brasil conta com uma das maiores participações privadas na gestão de trechos rodoviários.

O modelo de concessão adotado no Brasil, no entanto, concentra os investimentos nas estradas mais movimentadas. As rodovias capilares, fundamentais em um país de dimensões continentais, acabam sendo deixadas de lado.

“O modelo atual de concessão tem limitações como, por exemplo, exigências de ampliação da capacidade das rodovias e obrigações de obras de melhorias”, explica o gerente-exe-

cutivo de Infraestrutura da CNI, Wagner Cardoso. “Isso faz com que o padrão de concessão vigente não seja capaz de garantir atratividade econômica para aqueles trechos rodoviários de menor volume de tráfego e para os quais manutenção e restauração seriam suficientes”, completa.

Um estudo realizado pela CNI mostra que um novo modelo de concessões poderia ser destinado apenas para manutenção e realização de pequenas reformas nas vias menores. Assim, o poder concedente seria capaz de estabelecer contrapartidas menos custosas para execução dos investimentos ao longo do prazo. Isso implicaria em reduzir as exigências de grandes intervenções como, por exemplo, aquelas relacionadas a duplicação de pista simples.

O novo padrão poderia contemplar até 70 novas concessões rodoviárias federais – quantitativo superior às 24 concessões contratadas e em operação no momento – divididas em trechos de 70 a 150 quilômetros de extensão.

Por fim, há que se reduzir os custos e entraves burocráticos do transporte rodoviário de carga. O mais importante e recente decorre da decisão equivocada, após a greve dos caminhoneiros de maio de 2018, de se instituir uma Política Nacional de Pisos Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas. A fixação de pisos mínimos trouxe repercussão negativa sobre a economia brasileira, devido ao aumento dos custos de transporte, que estão na base de to-

das as cadeias produtivas, com reflexo direto sobre inflação, nível de emprego e renda.

Segundo estimativas da CNI, a imposição da tabela causou uma redução no PIB de R\$ 7,2 bilhões, em 2018, além de eliminar mais de 200 mil empregos. O tabelamento afeta especialmente a competitividade das exportações brasileiras, devido à elevação do custo do transporte interno.

Finalmente, é preciso completar a implementação do Documento de Transporte Eletrônico (DT-e). Ele foi criado em 2021 por uma Medida Provisória, mas ainda carece de regulamentação. Trata-se de um documento único, emitido eletronicamente antes de se iniciar a operação de transporte, contendo todos os dados tributários, logísticos, comerciais, financeiros, sanitários e demais obrigações acessórias regulamentadas pelos órgãos e entidades intervenientes, nas esferas federal, estadual e municipal.

O DT-e poderá facilitar as operações logísticas, desde que não represente um aumento de custo ou de burocracia aos usuários e que de fato elimine parte dos vários documentos atualmente exigidos para o transporte de carga. Além de identificar e potencialmente eliminar o excesso de documentos exigidos em duplicidade, o DT-e, será uma ferramenta importante para aumentar a transparência, consolidar estatísticas e auxiliar o governo na tomada de decisões das políticas para o setor rodoviário. ■

# FERROVIAS: EM BUSCA DE UM IDEAL

CRISTIANO OLIVEIRA/MOMENT EDITORIAL/GETTY IMAGES



**E**m um mundo ideal, com uma infraestrutura impecável, os trens de carga são o modal mais eficiente do mundo. Transporta vagões e mais vagões de mercadorias ou matéria-prima de uma só vez, não enfrenta engarrafamento nem sofre grandes consequências de mau tempo. Tanto que seriam a primeira alternativa para 28,5% dos industriais brasileiros para transferir suas operações de escoamento de produtos. A troca só não é feita porque os empresários avaliam que o setor apresenta as piores condições entre os tipos de transportes – 31% o consideram ruim ou péssi-

mo, segundo a pesquisa encomendada pela CNI.

A substituição dos caminhões por trens é uma preferência mais intensa entre os empresários do Centro-Oeste, seguidos das regiões Sudeste e Sul. Segundo os empresários, a grande vantagem das ferrovias é a redução de custos e a agilidade. A pesquisa mostra que 32% dos empresários consideram novas autorizações ferroviárias como prioridade para a indústria.

A expansão da malha ferroviária foi a escolhida entre os empresários do Nordeste (34%), do Sul (34%) e do Sudeste (31%). Para os respon-

dentes do Centro-Oeste (42%) e do Norte (28%), a conclusão das obras da Ferrovia Norte-Sul é a mais importante medida para o escoamento da produção das indústrias de suas regiões.

Hoje, o minério de ferro responde por três quartos do transporte ferroviário de cargas no país.

Entre 2001 e 2021, o volume de carga transportada pelo modal ferroviário cresceu a uma taxa de 3% ao ano, mas nessas duas décadas o transporte de mercadorias que não o minério de ferro por trens só cresceu 1% ao ano.

A pouca expressão do modal ferroviário no Brasil fica ainda mais gritante quando comparada com outros países. A densidade da malha ferroviária brasileira (de 3,5 km /mil km<sup>2</sup>) é bastante inferior mesmo aos coeficientes de países de dimensão igual ou superior: a dos Estados Unidos é 8,5 vezes maior; da Índia, 6 vezes; e da China, 4 vezes.

Em relação a qualidade da malha, as ferrovias brasileiras também possuem um desempenho desfavorável, na comparação com países semelhantes. De acordo com o Fórum Econômico Mundial, em uma escala de 1 a 7, o Brasil atingiu a pontuação de 2,46 no último levantamento. Países como Argentina (2,69), África do Sul (3,04), México (3,28), Índia (4,42), China (4,54) e Rússia (4,88), possuem melhores avaliações.

O problema, compartilhado com a infraestrutura brasileira de modo geral, é a falta de investimentos. Na comparação com o momento de desestatização dos anos 1990, a avaliação do sistema ferroviário atual revela que a extensão da malha sob responsabilidade dos con-

cessionários permaneceu praticamente estagnada.

Desde então, os novos trechos ferroviários foram construídos majoritariamente pelo poder público, por meio da estatal Valec, sendo, posteriormente, concedidos ao setor privado. Esse é o caso dos dois trechos da Ferrovia Norte-Sul e do trecho da Ferrovia de Integração OesteLeste, entre Ilhéus/BA e Caetité/BA, ainda em construção.

A ausência de investimento de expansão está associada a características dos contratos de concessão assinados quando da privatização das ferrovias – que não estabeleciam praticamente nenhuma exigência para a realização de investimentos pelos concessionários – ou mesmo para garantir as condições operacionais em toda a extensão de suas malhas.

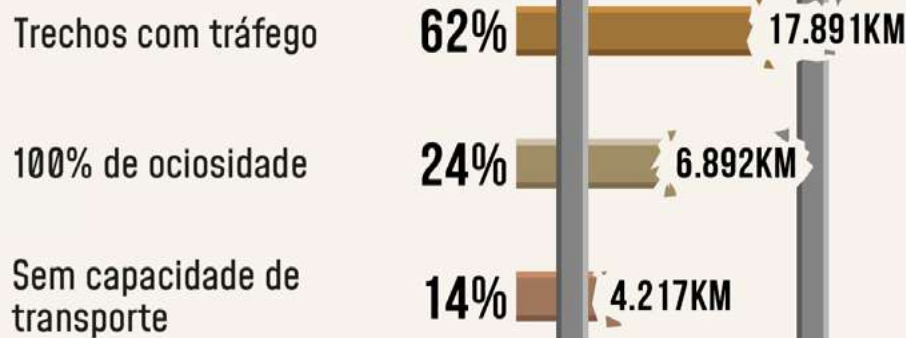
O óbice é tamanho que parte significativa do sistema não apresenta movimentação de carga relevante. Segundos a ANTT, 38% da extensão total da malha não são explorados, sendo que 24% não apresentam mais condições operacionais. A baixa eficiência e produtividade é evidente em sistemas da Rumo Malha Sul e da Ferrovia Transnordestina (trechos sem condições operacionais), além da Ferrovia CentroAtlântica (trechos operacionais, mas não explorados).

A construção da malha ferroviária do país foi basicamente orientada para a exportação, embora tenha também propiciado a integração intrarregional de algumas regiões. Essa característica foi reforçada, a partir da década de 1930 do século passado, quando a política de transporte estabeleceu o modal rodoviário como o instrumento de integração na-

JULIANA BEZERRA/CNI

## SITUAÇÃO DA MALHA FERROVIÁRIA POR NÍVEL DE UTILIZAÇÃO EM 2022\*

[% de participação na extensão total]



\*Ociosidade igual ao percentual da capacidade de transporte total disponível não utilizada. A extensão sem capacidade considera os trechos com tráfego interrompido (6.837 km) e outros com capacidade de transporte declarada igual a zero.

Fonte: Elaboração própria com dados da ANTT.

cional. Desde então, o reduzido investimento em trens, realizado pelo poder público, teve como foco a constituição de corredores de exportação. A falta de um plano nacional fica evidente pela coexistência de diferentes bitolas na malha ferroviária do país.

O modelo de concessão adotado pelos sucessivos governos tampouco ajuda. Ele confere ao concessionário o monopólio da exploração da malha concedida, o que supõe a exclusividade do uso de sua infraestrutura. Esse modelo apresenta questões de duas naturezas, que devem ser en-

frentas pela regulação: a primeira, relacionada à concorrência, comum a todos os monopólios; a segunda, relativa à conectividade do sistema nacional de transporte, comum a todas as indústrias de rede.

Os usuários do transporte se queixam também de cobranças abusivas por parte dos concessionários para a realização das operações ferroviárias. A Resolução 5.944/2021 da ANTT determina que as tarifas referentes à prestação do serviço de transporte ferroviário pelos concessionários deverão respeitar o limite máximo fixado pela ANTT. As operações acessórias à realização do transporte, por sua vez, serão remuneradas por meio de preços livremente negociados entre as partes.

Como esses valores não contam com tetos tarifários e o transporte ferroviário é quase sempre ofertado por concessionários monopolistas, a definição da remuneração pelos serviços acessórios frequentemente resulta em valores excessivamente altos. Isso se torna um elemento adicional que dificulta a integração e o compartilhamento de capacidade na malha.

A estratégia atual do Governo Federal para o desenvolvimento do setor consiste no investimento em obras de expansão da malha, principalmente com recursos oriundos da prorrogação dos contratos de concessão atuais.

Firmados entre os anos de 1996 e 1998, com prazo de vigência de 30 anos, os contratos atuais estão a cinco anos, em média, do encerramento. A proximidade do encerramento dos contratos faz com que os concessionários percam os incentivos de realizar investimentos substanciais.

A prorrogação do prazo de vi-

gência contratual, prevista na Lei 13.448/2017, abre uma janela de oportunidade para aumentar a extensão da malha, corrigir mecanismos contratuais sobre a obrigatoriedade de investimentos e níveis de utilização de trechos (inclusive de linhas atualmente sem tráfego) e expandir a integração na malha, sem ter que aguardar mais de meia década até o final dos compromissos em vigor.

O novo marco regulatório para o setor ferroviário, aprovado em dezembro de 2021, contribui significativamente para superar os problemas que têm dificultado a expansão, a eficiência e a concorrência no sistema ferroviário do país, ao estipular, em particular, mecanismos para promoção da concorrência intramodal na malha ferroviária. Os pontos mais importantes são:

- Estabelecer que a outorga de determinada ferrovia não impede a outorga de outras ferrovias, que compartilhem os mesmos pares de origem e destino ou a mesma região geográfica;
- Incorporar ao marco legal das ferrovias operadas em regime público o modelo de “múltiplo acesso à infraestrutura”, instituindo o “agente transportador ferroviário”;
- Assegurar oferta de capacidade mínima para a execução do transporte por agente transportador ferroviário, nos termos do contrato de outorga;

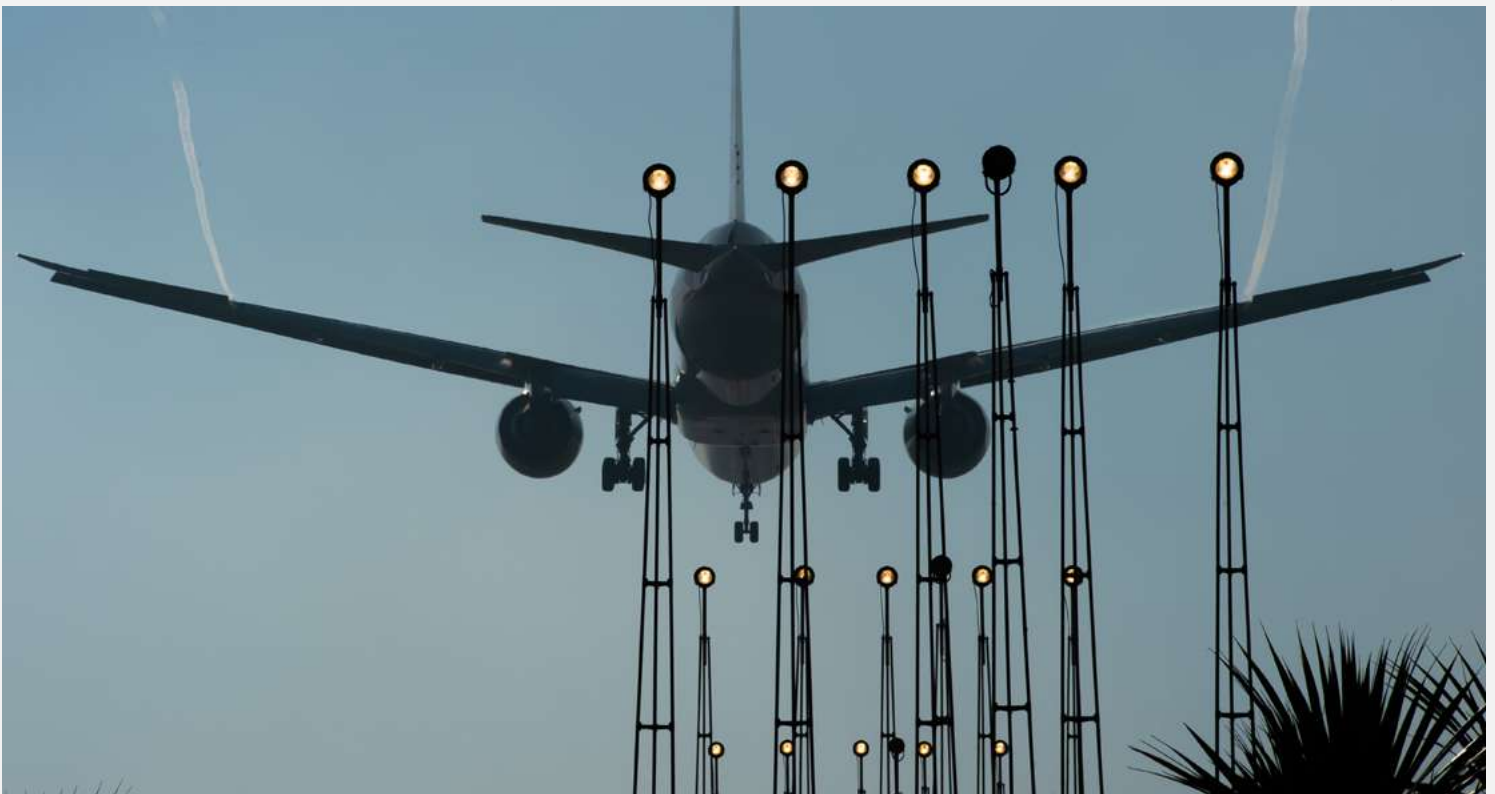
- Estipular arbitragem privada (autorregulação) e denúncia aos órgãos reguladores e de defesa da concorrência para a solução de conflitos e repressão a possíveis práticas anticompetitivas, especialmente para garantir o compartilhamento de capacidade entre os operadores ferroviários.

Tanto a Lei das Ferrovias, quanto a Lei 13.448/17, precisam ser regulamentadas em todos os seus dispositivos, de forma que, amparadas pelos mecanismos contratuais, viabilizem o acesso aos trechos ferroviários. Apesar desses mecanismos, a ANTT precisa ter uma atuação regulatória mais eficaz para fomentar o compartilhamento de capacidade em todo o sistema ferroviário nacional, independente de os trechos serem concedidos ou autorizados e da condição dos operadores ferroviários (independentes ou não).

Também é necessária uma maior atuação regulatória, para assegurar a modicidade das cobranças e uma remuneração aos concessionários correspondente aos serviços prestados. Para tanto, a Agência deve avaliar a possibilidade de tetos tarifários para determinados serviços acessórios usualmente realizados, além de ampliar o monitoramento e a mediação de questionamento aos preços cobrados. Em conjunto com os novos investimentos e contratos ferroviários, essas medidas fomentarão a migração de carga e a entrada de novos usuários no modal ferroviário. ■

# CONCESSÃO DE AEROPORTOS: CASOS DE SUCESSO

CLAUDIO CAPUCHO/GETTY IMAGES



O transporte de carga aérea é o menos usado no Brasil - afinal, é o mais caro - porém detém uma importância única: carrega os produtos de maior elevado valor agregado em comparação aos demais modais. Essa característica é ilustrada pela sua participação no comércio exterior brasileiro, onde os produtos que viajam pelo ar apresentam valor agregado 10 vezes superior àquelas transportadas por rodovias e quase 40 vezes maior que as movimentadas por ferrovias.

Ainda que o modal no país

tenha apresentado crescimento em termos de valor transacionado, seus gargalos o mantêm muito aquém de seu potencial: a participação da via aérea correspondeu a 11,6% do valor total comercializado internacionalmente em 2021, ante 18,5% no início dos anos 2000. A título de comparação, a participação desse meio de transporte no comércio exterior, em valores monetários, dos Estados Unidos e União Europeia é de 28% e 33%, respectivamente.

A pesquisa encomendada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) mostrou que a in-

GOVERNO DO ESTADO DE SP



fraestrutura aeroportuária brasileira é tida como ótima ou boa por 56% dos entrevistados, o que a coloca como a mais bem avaliada entre os modais. Em uma década, um setor marcado por aeroportos saturados e ineficientes passou a servir como referência de investimentos bem feitos no país.

O setor apresentou importantes ganhos de produtividade e eficiência desde que se iniciou o processo de concessão de aeroportos da Infraero ao setor privado. Por muitos anos, a falta de investimentos levou os terminais brasileiros a operarem no limite da capacidade e com sérios gargalos em suas infraestruturas.

Os problemas resultaram da ineficiência da Infraero na administração dos ativos. Após o período de baixos níveis de investimento e de volume de passageiros no início dos anos 2000, a dotação orçamentária de investimentos liberados para execução pela

Infraero foi progressivamente alavancada.

No entanto, a estatal não conseguiu aumentar os investimentos ao nível necessário para atender à crescente demanda, o que resultou em recursos autorizados, mas não aplicados. Entre 2001 e 2021, cerca de R\$ 13,2 bilhões deixaram de ser investidos por dificuldades de contratação, execução e administração da Infraero.

As concessões mudaram drasticamente esse cenário. Os aeroportos concedidos na segunda e terceira rodadas investiram, entre 2011 e 2017, 4,5 vezes mais por passageiro e realizaram 10,6 vezes mais gasto de capital do que um grupo de aeroportos similares sob gestão da Infraero até 2017 (Curitiba, Manaus, Cuiabá, Congonhas, Santos Dumont, Porto Alegre, Fortaleza, Salvador e Florianópolis). No período, o investimento total feito pelos aeroportos privados foi de R\$ 12,2 bilhões, o que viabilizou aumento de 109% na área dos terminais de passageiros.

E por isso a CNI defende a continuidade do processo de privatização. Com o sucesso da concessão de mais 15 aeroportos em agosto de 2022, incluindo o de Congonhas, o Brasil chegou a 90% dos passageiros trafegando em 87 aeroportos federais, municipais e estaduais geridos pelo setor privado. Entre os terminais sob gestão da Infraero, somente o Santos Dumont, no Rio de Janeiro, ainda não foi privatizado – responde por 5,1% da movimentação de passageiros no país e deve entrar na 8ª rodada de leilões, ainda sem data prevista.

MIGUEL ÂNGELO/CNI



“O setor privado demonstrou, desde o começo das privatizações de aeroportos, ser mais preparado do que o poder público para investir em obras de modernização e adequar os aeroportos para atender à crescente demanda por transporte de passageiros e de cargas”, destaca o presidente da CNI, Robson Andrade.

Resta claro que o processo de concessão dos aeroportos nacionais é essencial para aumentar os investimentos em infraestrutura no setor e, dessa forma, aprimorar a qualidade da infraestrutura aeroportuária e reduzir os custos logísticos do transporte de cargas no país. A concessão dos aeroportos também gera competição entre as empresas responsáveis por sua administração, fornecendo incentivos à melhoria dos serviços oferecidos e, por meio desse canal, atraindo maior número de embarcadores como clientes, cabendo à ANAC dar transparência das cobranças e coibir preços abusivos dos serviços específicos. ■

# PORTOS E HIDROVIAS: POTENCIAL DESPERDIÇADO

FRED PINHEIRO/EYEEM/GETTY IMAGES

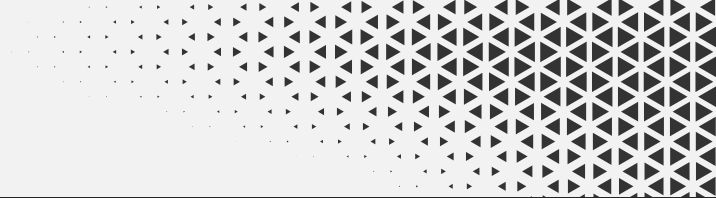


**O**s portos são o principal elo da cadeia logística do setor produtivo nacional. Por eles, passam 96% das mercadorias transacionadas no comércio exterior brasileiro, em toneladas, concentrando o crescente fluxo transportado na navegação doméstica, de cabotagem e fluvial. Ao todo, mais de 1,2 bilhão de toneladas são movimentadas por ano no modal aquaviário, que, entre 2010 e 2021, observou um crescimento de 3% ao ano no fluxo de cargas.

Apesar de toda essa importância, a infraestrutura portuária

do país é considerada o principal gargalo logístico para as empresas escoarem suas produções destinadas à exportação, de acordo com os industriais ouvidos pela pesquisa encomendada pela CNI. Os serviços de docas são classificados como bons ou ótimos por apenas 39% dos industriais. No Sul, esse índice é de 48%, enquanto no Nordeste ele fica em 34%.

É verdade que a produtividade dos portos brasileiros aumentou nos últimos anos, mas ainda há muito a ser melhorado. Em uma escala de 1 a 7, o Fórum Eco-



RICARDO LIMA/GETTY IMAGES



uma significativa melhora na eficiência e na expansão do sistema portuário.

A administração estatal dos portos organizados se mostrou ineficiente em termos de gestão de pessoal, recursos financeiros e ativos operacionais, especialmente no que se refere ao andamento das obras de infraestrutura. Os dados referentes à execução orçamentária das sete Cias. Docas federais refletem o cenário de baixa capacidade administrativa e gerencial: menos de 30% dos recursos destinados pela União para investimentos nos portos foram executados entre o ano 2000 e 2021.

Do total de R\$ 24,2 bilhões autorizados para investimentos no período, R\$ 17,5 bilhões deixaram de ser aplicados em melhorias essenciais às atividades portuárias, como as obras de dragagem e de acessos portuários. Por mais que eventuais contingenciamentos possam ter afetado a execução orçamentária, a baixa proporção de investimentos em relação aos recursos autorizados é resultado dos problemas e amarras da gestão estatal dos portos públicos.

A falta de investimentos compromete principalmente a execução dos serviços de dragagem nas instalações portuárias. Como consequência, o nível de calado, na maioria dos portos brasileiros, é insuficiente para atender a navios maiores e mais modernos, especialmente na movimentação de contêineres. O nível médio de profundidade dos calados máximos no país é de 11,8 metros, sen-

nômico Mundial avaliou a infraestrutura portuária brasileira com uma pontuação de 3,1 no último levantamento. Muito abaixo de países em estágio de desenvolvimento similar, como Argentina (3,7), Rússia (4,2), México (4,3), China (4,6), Índia (4,6) e África do Sul (4,8).

Uma análise dos ganhos recentes de eficiência na movimentação de cargas nos portos brasileiros mostra que eles se devem, em grande medida, à expansão da participação privada na gestão e operação dos terminais fomentada após a aprovação da lei 12.815/1993 (Lei dos Portos). Duas décadas depois, a Nova Lei dos Portos (2013) equacionou as principais questões de natureza legal ou regulatória que ainda travavam a expansão e a melhoria da eficiência do sistema portuário do país, especialmente no que se refere à liberdade de os TUPs movimentarem cargas de terceiros. O resultado desse processo foi

LUOMAN/GETTY IMAGES



do que as três instalações que apresentam os maiores níveis de profundidade são especializadas na movimentação de granéis sólidos, de minério de ferro (Porto de Itaqui e Itaguaí) ou sal (Terminal de Areia Branca).

Os incentivos para a transferência da administração das Companhias Docas para a iniciativa privada, por meio do Programa de Parcerias de Investimento (PPI), devem ser tratados como prioritários. O sucesso do leilão da Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa), realizado em março de 2022, servirá de modelo para a transferência ao setor privado dos demais portos públicos. A expectativa é que o governo federal lance a seguir editais para a venda dessas estatais e de outros portos públicos, como o de Santos (SP), São Sebastião (SP) e Itajaí (SC).

“A modernização das administrações portuárias é a parte da Lei dos Portos que ainda não avançou. Daí a importância das

privatizações”, afirma Robson Andrade. “Hoje, praticamente todos os terminais são operados pela iniciativa privada, mas as companhias docas são entes públicos, com problemas e ineficiências inerentes às empresas estatais”, acrescenta.

## HIDROVIAS E CABOTAGEM

Apesar do crescimento da movimentação portuária no país, existe consenso entre os especialistas de que a utilização da navegação por cabotagem também está abaixo de seu potencial. Atualmente, ela representa apenas 11% da matriz de transporte brasileira. Por outro lado, o Brasil detém uma das maiores áreas costeiras do mundo, com extensão aproximada de 7.400 km, assim como inúmeras vias fluviais passíveis de navegação, e grande concentração de zonas produtoras e consumidoras próximas à faixa litorânea.

De acordo com as estimativas da Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL), os custos dos transportes rodoviário e ferroviário superam aqueles associados à cabotagem em 60% e 40%, respectivamente. Além disso, a navegação pode contribuir para a diminuição das emissões de poluentes, a queda do número de acidentes nas estradas e a redução de congestionamentos nos centros urbanos.

Mas a qualidade da infraestrutura de hidrovias deixa muito a desejar, o que impede sua ampla adoção. Apenas 16% dos entrevistados na pesquisa encomendada pela CNI as consideram ótimas

ou boas – a pior avaliação entre os modais de transporte.

Desde 2019, medidas de estímulo à navegação estavam em discussão pelo governo, Congresso e setor empresarial. As propostas culminaram na aprovação da Lei 14.301, de 7 de janeiro de 2022, que cria o Programa de Estímulo à Navegação de Cabotagem “BR do Mar”. Seus principais dispositivos tratam de flexibilizar e aumentar opções de afretamento de embarcações estrangeiras, inclusive em contratos de longo prazo, e eliminam a exigência de que as empresas brasileiras possuam embarcação própria para poder operar.

Mas não basta modernizar o arcabouço legal, é preciso também investimento. Segundo dados da Confederação Nacional do Transporte, menos de um terço dos 63 mil quilômetros de malha hidroviária potencialmente utilizável é explorada comercialmente no Brasil, quase tudo concentrada na bacia Amazônica. E, mesmo lá, o transporte de carga ocorre em rios com problemas de sinalização, segurança e navegabilidade (especialmente por falta de calado e paralisações em função de outros usos da água).

Cabe destacar que o orçamento de 2022 autorizou ao Ministério da Infraestrutura a libe-

ração de apenas R\$ 24 milhões para investimentos em hidrovias, em sua maioria para a construção de terminais fluviais. Assim como em outros segmentos do setor de transportes, a oferta adequada de infraestruturas nas vias interiores navegáveis depende da viabilização da participação privada na operação e realização dos investimentos, já que não há recursos públicos suficientes para atender à demanda por melhorias nos rios brasileiros.

O governo deveria estudar modelos de Parceiras Público-Privadas (PPPs) (concessão comum, administrativa ou patrocinada) para a exploração comercial e realização de investimentos, com o intuito de melhorar as condições de navegabilidade nas hidrovias do país. O PPI e BNDES reúnem expertise para a estruturação dessas modelagens, que podem contar, inclusive, com recursos previstos na lei de privatização da Eletrobrás (artigos 8 e 9 da lei 14.182/2021) para investimentos em hidrovias. Em paralelo, medidas de redução da burocracia ao transporte hidroviário devem ser contempladas, incluindo a criação de um Conselho, formado entre usuários, operadores e empresas de navegação, no formato do Conselho de Autoridade Portuária (CAP), nos portos públicos. ■