

1764

TEXTO PARA DISCUSSÃO

A GÊNESE DAS AGÊNCIAS REGULADORAS DE TRANSPORTES: O INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO APLICADO À REFORMA REGULATÓRIA BRASILEIRA DOS ANOS DE 1990

Alexandre de Ávila Gomide

A GÊNESE DAS AGÊNCIAS REGULADORAS DE TRANSPORTES: O INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO APLICADO À REFORMA REGULATÓRIA BRASILEIRA DOS ANOS DE 1990*

Alexandre de Ávila Gomide**

* Texto baseado em pesquisa de doutoramento conduzida pelo autor para o Programa de Doutorado em Administração Pública e Governo da FGV/EAESP (Gomide, 2011).

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. Atualmente diretor da Diest/Ipea.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro Wellington Moreira Franco



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta Interina
Vanessa Petrelli Corrêa

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Geová Parente Farias

Diretora de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Luciana Acioly da Silva

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas, Substituto
Claudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Francisco de Assis Costa

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete
Fabio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação, Substituto
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>
URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2012

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: L50; L91; H83; Z18

SUMÁRIO

SINOPSE

1 INTRODUÇÃO	7
2 A ABORDAGEM INSTITUCIONALISTA-HISTÓRICA	11
3 OBJETIVOS E METODOLOGIA.....	16
4 A DESESTATIZAÇÃO DO SETOR DE TRANSPORTES: TRAJETÓRIAS, ATORES E INTERESSES.....	19
5 A RECONFIGURAÇÃO ORGANIZACIONAL DO SETOR FEDERAL DE TRANSPORTES: A LEI Nº 10.233/2001	49
6 A ANÁLISE CAUSAL.....	77
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	83
REFERÊNCIAS	87

SINOPSE

O texto explica o processo político-institucional que resultou na reconfiguração institucional do setor federal de transportes consubstanciada na Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que criou as duas agências reguladoras autônomas vinculadas ao Ministério dos Transportes, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). Utilizando-se a abordagem teórica do institucionalismo histórico da ciência política contemporânea e o método de rastreamento de processos (*process tracing*), a análise mostra como a sequência do processo de reforma no tempo e a atuação do mecanismo de *policy feedback* delinearam um tipo específico de mudança institucional, caracterizado pela introdução de novas regras e organizações sobre as preexistentes (*layering*).

Os processos de desestatização no setor federal de transportes iniciaram-se na ausência de um marco regulatório reestruturado e das estruturas organizacionais ajustadas à nova situação. Assim, o processo de reforma seguiu as trajetórias históricas de constituição dos subsetores, sem preocupação com a integração entre as diversas modalidades. O resultado foi a criação de interesses que se cristalizaram nas instituições recém-configuradas. Deste modo, o mecanismo de *policy feedback* atuou sob duas maneiras: reforçando os interesses criados pelos arranjos institucionais existentes (caso do subsetor portuário, pós-reforma de 1993) e ativando reações contrárias de atores às novas regras do jogo (caso da navegação marítima pós-liberalização dos anos de 1990). O “efeito reforço” levou alguns atores a pressionar pela manutenção do arranjo existente; o “efeito contrarreação” induziu outros atores a construírem suas capacidades políticas, a fim de instituírem uma alternativa viável para o *status quo* institucional. Como a discussão da reestruturação regulatória do setor se deu na arena do Congresso, esses interesses tangenciaram-se, viabilizando uma coalizão que logrou impor suas preferências: a criação de uma agência específica para o transporte aquaviário (a ANTAQ), diferentemente das intenções iniciais do Poder Executivo.

Palavras-chave: Transportes, mudança institucional, agências reguladoras, mecanismo de *policy feedback*, institucionalismo histórico.

1 INTRODUÇÃO

Os anos de 1980 no Brasil foram marcados pela crise do nacional-desenvolvimentismo, estratégia de industrialização e modelo de Estado que alicerçava as atividades econômicas e a vida política do país desde a década de 1930 e cujo ápice ocorrera nos anos 1970, com o chamado “milagre econômico” e o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). No plano político, o nacional-desenvolvimentismo baseava-se em três pilares: um Estado intervencionista; o planejamento econômico como instrumento para o desenvolvimento do país; e a prática do corporativismo como forma de articular as relações entre os principais atores da sociedade e canalizar suas demandas para o Estado.¹ Contudo, após o colapso do modelo de Breton Woods de gerenciamento econômico internacional e duas crises do petróleo, essa estratégia política e econômica de desenvolvimento começou a esgotar-se. O resultado foi a crise fiscal e financeira do Estado (Diniz e Bresser-Pereira, 2007).

Segundo Sallum Júnior (2000), no decorrer da década de 1980 foi se tornando claro para o empresariado nacional e seus porta-vozes intelectuais e políticos que a retomada do crescimento econômico já não poderia mais depender da presença dominante do Estado no sistema produtivo.² Assim, o empresariado nacional clama por políticas de desregulamentação, privatização, liberalização.³ Porém, somente com o governo Collor, a partir de 1990, ocorreu a ruptura com o padrão nacional-desenvolvimentista. Foi durante esse governo que surgiu o embrião de uma nova estratégia de desenvolvimento – que o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) veio redesenhar e consolidar (Sallum Júnior, 2000). Tal estratégia seria caracterizada por uma forma de inserção da economia doméstica ao sistema econômico mundial que não visava, como no modelo anterior, construir uma estrutura industrial nacional integrada, mas sim preservar apenas aqueles ramos industriais que conseguissem, depois de um período de adaptação, se mostrar capazes de competir abertamente numa economia internacionalizada. Ao mesmo tempo, implantar-se-iam programas

1. O corporativismo pode ser definido como um sistema de representação de interesses no qual as unidades constituintes são organizadas em um número limitado de categorias singulares, obrigatórias, não competitivas, hierarquicamente ordenadas e funcionalmente diferenciadas, reconhecidas ou licenciadas (se não criadas) pelo Estado que concede o monopólio da representação em troca de observação de determinados controles sobre a seleção dos líderes e da articulação de demandas e apoios (Schmitter, 1974).

2. Nos termos de Evans (1992), o Estado se transformou de solução em problema.

3. Para mais detalhes, ver o documento da Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP, p.1990).

de desregulamentação das atividades econômicas e de desestatização (privatizações e liberalização de setores antes monopólios estatais) para recuperar as finanças públicas e liberar parte significativa da poupança agregada. Com esse conjunto de medidas, prognosticava-se, o parque industrial do país ampliaria sua competitividade, a capacidade empresarial nos diversos setores da economia seria reforçada e o mercado de capitais seria fortalecido. Para quebrar o arcabouço institucional que conformava o velho Estado nacional-desenvolvimentista consubstanciado na Constituição de 1988, o governo FHC promoveu uma série de reformas institucionais. Entre as mais relevantes, destacam-se: o fim da discriminação constitucional em relação às empresas de capital estrangeiro; a transferência para a União do monopólio da exploração, refino e transporte de petróleo e gás – antes detido pela Petrobras; e a autorização para o Estado passar a conceder o direito de exploração dos serviços de telecomunicações a empresas privadas. Além dessas emendas à Constituição, o Congresso Nacional aprovou a lei que regulamenta as concessões da prestação de serviços públicos – Lei nº 8.987/1995, cujo projeto de lei (PL) era de autoria do então senador Fernando Henrique Cardoso – e o Executivo aprofundou o programa de privatizações de empresas estatais iniciado pelo governo Collor (o Programa Nacional de Desestatização, de 1990).

Os processos de privatizações e concessões de serviços públicos que se seguiram foram acompanhados pela promulgação de uma série de leis que reestruturaram os setores cujo Estado desenvolvia atividades empresariais, bem como redefiniram as funções e a organização do setor público mediante a criação das agências reguladoras autônomas. Conforme Melo (2008), o modelo de agências reguladoras autônomas seria essencial para garantir “credibilidade” aos novos investidores e atores privados nos setores desestatizados, ou seja, que os contratos firmados seriam honrados no futuro, sem mudanças nas “regras do jogo” (isto é, sem a chamada expropriação administrativa de rendas, via congelamento de preços, manipulação de tarifas, reestatização, entre outros). Por conseguinte, a autonomia propugnada para esses novos entes administrativos seria em relação ao governo, a ser adquirida por meio de dispositivos institucionais que insulassem os burocratas reguladores das denominadas “pressões políticas de curto prazo”. Tais dispositivos incluiriam: mandatos fixos e escalonados para os dirigentes das agências; condições legais para o *enforcement* das suas decisões (mecanismos de apelo de decisões via Judiciário e não ao Poder Executivo); autonomia financeira (obtida por meio de taxas e impostos com destinação específica para o setor e não passíveis de contingenciamentos orçamentários pelo Poder Executivo), entre outros.

Mattos (2006), por sua vez, argumenta que a criação das novas agências autônomas para regulação de mercados concedidos marcaria um movimento político de transformação da burocracia estatal nacional, não sendo apenas uma resposta tecnoeconômica à denominada crise fiscal do Estado. Para o autor, a criação das agências reguladoras autônomas redefiniria as relações entre o Poder Executivo com os setores estratégicos da economia (telecomunicações, energia elétrica, gás e petróleo, transportes etc.) inaugurando um novo modelo de intervenção cujos pressupostos teóricos, desenho institucional e procedimentos decisórios corrigiriam os problemas do modelo inaugurado por Vargas. Tais problemas estariam, conforme ele, na centralização das decisões políticas no Executivo e na ausência de mecanismos de participação da sociedade civil no controle democrático nas decisões tomadas. Assim, as agências inaugurariam uma nova arena na elaboração de políticas públicas, como também a possibilidade de os processos decisórios serem passíveis de controle social.

Nunes *et al.* (2007), por outro lado, mediante a análise da gênese das três primeiras agências reguladoras autônomas da década de 1990 – Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e Agência Nacional do Petróleo (ANP) –, concluíram que a criação dessas novas entidades prescindiu de um verdadeiro “regime regulatório” ou um marco de referência político-institucional que desse sentido às suas funções. Nas palavras dos autores:

A criação das agências prescindiu, até o momento, de um verdadeiro regime regulatório amplo, que desse sentido global à nova instância regulatória. As unidades regulatórias agem independentemente de um marco de referência, exceto os contratos das áreas em que atuam [...] faltou, durante o processo de elaboração das agências, uma definição jurídica e institucional nítida para os órgãos reguladores, a fim de estabelecer, por exemplo, formas de controle social e padrões de relação com a administração direta e com os poderes Legislativo e Judiciário (Nunes *et al.*, 2007, p. 19, 268).

Dessa maneira, a estruturação e o funcionamento das agências reguladoras no Brasil vêm sendo objeto de várias críticas, dentre elas: pelo fato de seu escopo de atuação ultrapassar os limites da regulação, já que foi delegado o poder de outorga e concessões de serviços públicos e de formulação das políticas setoriais (haja vista a incumbência de propor os planos gerais de outorgas); pela “politização” na nomeação de presidentes e diretores; pela inexistência da autonomia financeira *de facto*, dados os frequentes contingenciamentos de recursos a que esses entes são submetidos; pelo déficit

democrático contido em sua essência, na medida em que seus administradores não estão submetidos aos procedimentos de *accountability* eleitoral; pela fragmentação da ação do Estado, dificultando a coordenação entre as instituições e organizações envolvidas nos processos (OCDE, 2008). Ao mesmo tempo, aponta-se que os ministérios setoriais teriam perdido seus quadros e, conseqüentemente, sua capacidade de formulação e implementação de políticas públicas.

Mas a despeito de tais carências, o processo de “agencificação” do Estado se reproduziu, tanto no governo federal como nos estados e municípios, num isomorfismo institucional imperfeito, “como solução definitiva para problemas tão distintos como falsificação de remédios, mazelas competitivas do cinema nacional [ou] para problemas de desgoverno nas áreas privatizadas, para crises e problemas emergentes, para a solução de matérias até então não sanadas” (Nunes *et al.*, 2007, p. 270, 272).

Ao relacionar o conceito das “gramáticas políticas” de Nunes (2003) ao desenho e à prática regulatória das agências para investigar se a criação das mesmas representou mudança na estrutura institucional brasileira, Ramalho (2007) conclui que as novas agências reguladoras conformaram-se em uma tensão entre continuidade e mudança de determinados aspectos do corporativismo, do insulamento burocrático e do universalismo de procedimentos. Assim, as reformas de mercado da década de 1990 resultaram num hibridismo institucional no qual adaptações e acomodações das novas organizações aos nossos legados políticos e administrativos ainda provocam controvérsias quanto ao seu desempenho.⁴

Gaetani e Albuquerque (2009) indicam que parte dos problemas encontrados pode ser explicada pela forma de constituição dos marcos regulatórios setoriais, como subprodutos de processos de privatização institucionalizados *ex post*. Na mesma linha, Ribeiro e Fernandes (2006) argumentam que o descompasso entre as privatizações, a criação das agências reguladoras e a definição do seu marco institucional foram circunstâncias de origem que representariam a causa primordial dos problemas mencionados, já que não houve visão estratégica de governo em relação à reorganização da função regulatória do Estado. Assim, conforme esses autores, iniciativas desconexas e soluções imediatistas foram adotadas para o equacionamento de problemas cujo foco

4. Nesse aspecto, observa-se que se encontra no Congresso o Projeto de “Lei Geral das Agências” (PL nº 3.337/2004, de iniciativa do Executivo), que dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das agências reguladoras.

central era a privatização, independentemente das questões de redesenho institucional. Em alguns casos, como no setor de telecomunicações, a estrutura regulatória foi instituída antes da privatização; em outros, isso não aconteceu e o processo de privatização se iniciou antes da reestruturação regulatória (por exemplo, setor de transportes).⁵ Cada setor seguiu uma dinâmica específica determinada pelas suas diferentes trajetórias institucionais.

Como registrou Menardi (2004), as diferentes trajetórias históricas ao longo do período de construção dos setores, de suas empresas, autarquias, ministérios mostram que não se pode entender o processo de reforma regulatória brasileiro como único. As instituições, as bases econômicas, as coalizões políticas de cada setor que incluem múltiplos atores são diferentes. O resultado final é que uma mesma direção comum de reforma mostra diferentes resultados.

Este trabalho se insere nesta linha de investigação. Ao analisar as interações políticas numa sequência de eventos no tempo, este estudo privilegia a explicação do fenômeno de interesse no contexto das estruturas legais e organizacionais do Estado, identificando o papel das políticas preexistentes na conformação dos interesses e na mediação das ações dos atores. Da mesma maneira, busca compreender as causas e os mecanismos que explicam as trajetórias de mudança institucional de setores específicos. Vale dizer, esta investigação utiliza-se da abordagem teórica institucionalista-histórica, exposta a seguir.

2 A ABORDAGEM INSTITUCIONALISTA-HISTÓRICA

As escolas institucionalistas perpassam por diferentes disciplinas nas ciências sociais, como a Economia, a Ciência Política e a Sociologia, sendo que se encontram intercâmbios entre elas, com características coincidentes e influências mútuas. Pode-se citar como exemplos a ascendência da Nova Economia Institucional sobre o institucionalismo da Escolha Racional da Ciência Política e a forte afinidade intelectual entre o institucionalismo sociológico e o institucionalismo original da Economia (Scott, 2008). Da mesma maneira, são identificados, ainda, pontos de convergência entre o

5. Para alguns autores, a redução do déficit público (crise fiscal) e atração de capital estrangeiro para amenizar os déficits no balanço de pagamentos, criados tanto pela abertura comercial como pela estabilidade da taxa de câmbio (base do Plano Real), foi o objetivo primordial do processo de privatizações.

institucionalismo histórico e o da escolha racional na Ciência Política (Thelen, 1999). De acordo com Théret (2003), as perspectivas institucionalistas distinguem-se de outras abordagens teóricas, sobretudo da ortodoxia do individualismo metodológico, por revelarem a necessidade de se levar em conta as mediações entre as estruturas sociais e os comportamentos dos atores para se compreender a ação individual e suas manifestações coletivas, sendo que tais mediações seriam, justamente, as instituições.

Na Ciência Política, o institucionalismo surgiu como uma reação ao behaviorismo e ao estrutural-funcionalismo que dominavam a disciplina nos anos de 1960 e 1970 (Immergut, 1998).⁶ No entanto, tal reação não surgiu de modo unificado, tendo-se desenvolvido escolas com conceitos e metodologias distintas: a histórica, a sociológica e a da escolha racional (Hall e Taylor, 2003). Enquanto o institucionalismo da escolha racional adota os pressupostos comportamentais da economia neoclássica (equilíbrio, racionalidade substantiva, preferências exógenas etc.), o método dedutivo e o ferramental da teoria dos jogos para lidar com a questão da interação estratégica entre os agentes, os institucionalistas históricos seguem a linhagem do pensamento e da metodologia de Max Weber, principalmente. Para Immergut (1998), os institucionalistas históricos trabalham com a ação individual de forma integrada aos fatores estruturais, ao se interessarem por racionalidades “alternativas” ou contextuais; eles alegam que a racionalidade instrumental é produto de processos históricos, construída e apoiada por conjuntos específicos de instituições e ideias que os atores adotam para entender o mundo em que vivem, e assim moldar seus interesses e definir suas preferências. Portanto, a abordagem institucionalista-histórica se interessa pela forma como ideias, interesses e instituições conformam as políticas públicas.⁷

Para os institucionalistas históricos, o conflito de interesses entre grupos e as relações desiguais de poder são centrais aos processos políticos. As instituições não são mecanismos neutros de coordenação, que sustentam uma ordem em equilíbrio e exógenas ao comportamento dos indivíduos. Portanto, não possuem caráter funcional para resolver problemas de ação coletiva (por exemplo, “dilema dos prisioneiros”, “tragédia dos comuns”) e diminuir os custos de transação. Ao contrário, elas são

6. Ressalte-se que tal reação aconteceu mais nos Estados Unidos, pois no Brasil nunca foi necessário chamar o Estado de volta às análises (refiro-me ao livro intitulado *Bring the state back* de Rueschemeyer e Skocpol, 1985).

7. Ver, por exemplo, a análise de Hall (1989) sobre o papel das ideias keynesianas e monetaristas na conformação das políticas econômicas nos anos 1950 e 1970, respectivamente.

resultados de processos complexos, marcadas pelo conflito e pela contingência que, por apresentarem implicações distributivas, trazem consigo uma permanente tensão (Mahoney e Thelen, 2010). Os institucionalistas históricos possuem ainda uma concepção de desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias de processos ao longo do tempo e o papel da herança do passado sobre os fatos do presente (o mecanismo de *path dependence*). Rejeitam, destarte, a noção de que forças ou processos semelhantes podem produzir os mesmos resultados em qualquer tempo ou lugar.

No entanto, diferentemente da vertente sociológica do institucionalismo, que adota conceito mais global de instituição levando à interpenetração desta com a cultura (ou os aspectos da cultura que afetam a ação humana e organizacional), os institucionalistas históricos tomam uma definição mais circunscrita, associando as instituições às regras, formais e informais.⁸ Uma das questões em aberto nas abordagens institucionalistas é a mudança institucional. Pierson (2004), nesse sentido, lembra que as instituições não são “plásticas”, isto é, elas não aceitam incondicionalmente iniciativas de reformas. Assim, ele argumenta que qualquer análise a respeito da mudança institucional deve, necessariamente, incorporar o exame dos fatores de sua persistência. Por isso, ele vai buscar elementos analíticos para explicar os mecanismos que explicam a resiliência das instituições. Para o autor, a “história importa” por causa do mecanismo de *path dependence*. Como se sabe, a noção de *path dependence* foi desenvolvida originalmente por economistas que estudavam o tema do desenvolvimento tecnológico (Arthur, 1994; David, 1985) e depois foi utilizada por North (1990) para analisar as instituições econômicas. Pierson, por sua vez, adapta o conceito para as instituições políticas, ressaltando as características que diferenciam o mecanismo na política em relação à economia.⁹ *Grosso modo*, o mecanismo de *path dependence* baseia-se na noção de que uma vez iniciada uma trajetória (um processo social) os custos de reversão desta se tornam cada vez mais altos com o decorrer do tempo. Assim, em uma sequência de eventos, as últimas decisões não são (inteiramente) independentes das que já ocorreram.

Para Paul Pierson, as análises sociais podem recorrer aos mecanismos de *path dependence* para sustentar hipóteses que, entre outras, afirmam que: a ordem e a

8. Como se verá adiante, autores como Pierson (2006) associam também as instituições às políticas públicas.

9. São elas: a prevalência dos problemas da ação coletiva; a densidade e a interdependência das instituições políticas; a possibilidade do uso da autoridade para o reforço das assimetrias de poder; e o caráter complexo e opaco da política (Pierson, 2004, p. 30-40).

sequência dos eventos no tempo são de fundamental importância para a compreensão de um fenômeno; mesmo que duas trajetórias se iniciem nas mesmas condições, resultados diferentes são possíveis para cada uma delas; trajetórias particulares, uma vez iniciadas, são difíceis de reverter; e um processo em curso ou um resultado alcançado pode não ser o mais eficiente. É neste sentido que o autor refuta os pressupostos que dizem que as instituições existem porque elas são funcionais para os atores que as criam. Ele cita algumas das limitações desta perspectiva: *i*) ela ignora que determinados arranjos institucionais podem ter múltiplos efeitos, muitos deles inesperados, já que os atores políticos têm diversos objetivos que não podem ser facilmente derivados num arranjo específico (as inovações institucionais podem resultar de coalizões e negociações entre atores, que as sustentam por diferentes motivos, inclusive contraditórios); *ii*) que os criadores das instituições podem não agir de maneira instrumental/racional; *iii*) que os efeitos de longo prazo de uma instituição podem ser produtos secundários de decisões tomadas para o curto prazo; *iv*) que por causa da complexidade e das relações de interdependência entre os atores existem resultados ou consequências imprevistas das criações institucionais; e, por fim, *v*) que existe o problema da descontinuidade, já que atores podem herdar instituições que não criaram e podem ter preferências distintas dos agentes do passado.

No entanto, alguns autores têm hesitado em utilizar o *path dependence* em suas análises pela possibilidade de este implicar o *lock-in* como uma consequência do mecanismo, sugerindo um determinismo causal. Do mesmo modo, questionam a visão tradicional de que mudanças institucionais seriam apenas de caráter radical, advindas de choques exógenos ou de momentos críticos (*critical junctures*). Assim, tais autores propõem-se a trabalhar com formas de mudanças alternativas. Nesse sentido, Mahoney e Thelen (2010) distinguem quatro tipos de mudança institucional endógena: *i*) *displacement* ou remoção das antigas regras com a introdução de novas; *ii*) *layering* ou a introdução de novas regras sobre as preexistentes; *iii*) *drift* ou flutuação, isto é, mudança de impacto das regras vigentes devido a transformações no ambiente; e *iv*) *conversion* ou a conversão de uma instituição existente para novos objetivos, via reinterpretação das regras para novos fins. Segundo os autores, o entendimento desses diferentes tipos de mudança seria precondição para explicar “como” e “por que” mudanças institucionais ocorrem.

Na tipologia de Mahoney e Thelen, três fatores explicariam os diferentes tipos de mudança: o contexto político, as características da instituição preexistente e o tipo do agente dominante.

O contexto político está ligado à distribuição de poder. O sucesso da tentativa de mudar uma instituição depende do poder de veto dos defensores do *status quo*. Ou seja, quanto mais fortes os poderes de veto dos opositores à mudança, menos probabilidade de se fazer mudanças numa dada instituição.

A característica da instituição está relacionada à discricionariedade na interpretação ou aplicação das regras existentes. Para Mahoney e Thelen, as instituições têm sistemas formais de codificação (uma lei, por exemplo), sendo que algumas delas podem não ter sido claramente definidas, abrindo a possibilidade de diferentes interpretações. Esta situação pode ser explorada pelos atores da mudança. Assim, a racionalidade limitada na formulação das regras, a dificuldade na sua aplicação e o fato de as mesmas estarem abertas a novas interpretações configuram origens para a mudança institucional.

Por fim, os atores da mudança institucional (agentes dominantes). Mahoney e Thelen os definem de acordo com o desejo destes em preservar ou não as regras existentes, perfazendo quatro tipos: *i) insurgentes*, que rejeitam o *status quo* institucional e não querem cumprir a atual regulação; *ii) simbiosites*, que vivem em associação íntima com as regras existentes e que desejam preservar o *status quo* tendo em vista ganhos privados; *iii) subversivos*, que procuram substituir a instituição, mas sem quebrar as regras existente; e *iv) oportunistas*, que, ao explorar as ambiguidades na interpretação ou aplicação das regras em vigor, acabam por refazer as regras existentes de forma que difere da intenção de seus formuladores originários. Deste modo, são as características da estrutura (instituição e contexto político) e da ação dos atores que explicariam os diferentes tipos de mudança institucional, conforme ilustra o quadro 1.

QUADRO 1

Origens contextuais e institucionais da mudança institucional

		Característica da instituição preexistente	
		Baixa discricionariedade na interpretação ou aplicação das regras	Alta discricionariedade na interpretação ou aplicação das regras
Contexto político	Forte poder de veto dos opositores	<i>Layering</i> (subversivos)	<i>Drift</i> (simbiosites)
	Fraca poder de veto dos opositores	<i>Displacement</i> (insurgentes)	<i>Conversion</i> (oportunistas)

Fonte: Mahoney e Thelen (2010, p. 19).

Igualmente, para Pierson (2006) as políticas públicas podem ser vistas como instituições, pois elas produzem recursos e estabelecem incentivos associados a

comportamentos específicos, afetando as interações entre atores de um determinado setor. Em outras palavras, as políticas públicas moldam interesses, preferências e as estratégias dos atores. À medida que uma política é implementada, ela transforma a distribuição das preferências como também o universo dos atores. Dessa maneira, os custos econômicos e políticos da mudança tornam-se mais altos com o tempo, como também se tornam mais altos os retornos por se permanecer na mesma situação. Assim como acontece com a dinâmica institucional, é o mecanismo de *policy feedback* que explica tal fenômeno (num processo de retroalimentação entre instituições e interesses), no qual os atores têm interesses na permanência da instituição, mas foi a instituição que moldou os interesses desses atores. Se a abordagem pluralista vê sempre os grupos de interesse determinando as ações governamentais (por exemplo, via *lobby*), Pierson (1993) argumenta sobre a necessidade de inverter essa direção causal, pois, muitas vezes, são as políticas que emergem em primeiro lugar, formando grupos de interesse, suas preferências e padrões específicos de mobilização política (ou seja, a ação dos grupos de interesse, em muitos casos, mais segue do que precede a implementação de políticas públicas). Ressalte-se, ainda, que execução de políticas pode ter como efeito, conforme Pierson (1993), a contrarreação dos atores, criando condições para que empreendedores políticos possam superar problemas de ação coletiva e provocar mudanças na política em curso.

O que se estabelece como desafio, afinal, é como aplicar essas formulações por meio da pesquisa empírica. No caso, como converter tais conceituações e proposições teóricas em hipóteses para análise de problemas concretos. É o que se propõe a fazer por meio do estudo do caso da criação das agências reguladoras de transportes no Brasil dos anos de 1990.

3 OBJETIVOS E METODOLOGIA

Mudanças institucionais ocorreram no Brasil em diversos setores durante a década de 1990, especialmente nos serviços públicos de infraestrutura. No entanto, tais mudanças ocorreram sob diferentes padrões e, como resultado, surgiu uma variedade de configurações institucionais. Os casos dos transportes e das telecomunicações são ilustrativos.

Os processos de liberalização, privatização e descentralização do setor de transportes iniciaram-se na década de 1990, mas a reestruturação institucional do

setor aconteceu somente em 2001, com a promulgação da Lei nº 10.233, sendo que as agências reguladoras setoriais começaram a operar em 2002. Além disso – ao contrário da intenção do Poder Executivo que enviou ao Congresso PL dispondo apenas de uma agência reguladora para o setor –, foram criadas duas agências autônomas vinculadas ao Ministério dos Transportes: uma para os transportes terrestres (rodoviário e ferroviário) e outra para o transporte aquaviário (navegação e portos).

Diferentemente, no setor de telecomunicações (telefonia fixa e celular móvel, exploração de satélite, TV por assinatura, exclusive a radiodifusão) a privatização somente aconteceu após um novo quadro regulamentar ter sido estabelecido e a agência reguladora criada. Todo o processo aconteceu num período de tempo relativamente curto (entre 1995 e 1998) e o novo marco regulatório do setor, a Lei nº 9.472, de 1997, refletiu as intenções do Executivo na forma de PL enviado ao Congresso. A agência reguladora foi criada para operar de forma autônoma, concentrando poderes delegados pelo ministério setorial. Autores como Pinheiro, Bonelli e Schneider (2007) consideram a reestruturação das telecomunicações como o caso brasileiro de privatização e reforma regulatória de mais sucesso.

Em suma, embora diversos setores tenham passado por processos de reforma num mesmo período histórico e sob um mesmo quadro macroinstitucional (por exemplo, relações entre os poderes Executivo e Legislativo, regras constitucionais, entre outras), eles apresentaram diferentes padrões de mudança e responderam de forma diferente em termos de configuração institucional final. O que explica essas variações? Até que ponto as instituições preexistentes e as trajetórias de cada setor contribuíram para explicar o desenvolvimento dessas instituições?

Assim, a pesquisa tem como objetivo analisar o processo de reforma institucional do setor federal de transportes no Brasil durante a década de 1990. De modo específico, objetiva identificar as causas e mecanismos que explicam a atual configuração institucional desse setor consubstanciada na Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que dispõe sobre a regulação dos transportes aquaviário e terrestre, criou o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT), a Agência Nacional de Transporte Terrestres (ANTT), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), entre outras providências. Justifica-se a escolha desse setor pelo fato de ser ainda pouco

estudado no que se refere ao processo político que resultou na sua última reestruturação legal e organizacional, e por ser considerado um caso peculiar, pois, “diferentemente do projeto original, foi decidido dividir as competências regulatórias do Ministério dos Transportes em duas agências” (De Paula e Avellar, 2008).

Portanto, o trabalho não se concentra no impacto das reformas em termos de resultados setoriais (por exemplo, sobre a oferta dos serviços públicos, da atração de investimentos privados ou da geração de receitas fiscais para o governo) ou na discussão do mérito das mesmas, tampouco avalia o desempenho das agências criadas. O foco é exclusivamente processual: parte-se do pressuposto de que as instituições e seus processos de mudança têm valor intrínseco, constituindo-se, em si mesmas, importantes objetos de estudo.

Segundo Hall (2003), a escolha da metodologia de um trabalho científico deve levar em consideração os pressupostos básicos do pesquisador sobre a natureza da realidade social e de suas relações causais; em outras palavras, é necessário alinhar a metodologia com a ontologia. Deste modo, o autor denominou “análise sistemática de processos” o método que examina, com base em proposições teóricas, os processos que conectam a variável dependente a uma ou mais variáveis independentes em uma relação causal que pressupõe que a sequência e o contexto em que ocorrem os eventos importam à explicação do fenômeno em análise. George e Bennett (2004), por sua vez, chamaram esse método de “rastreamento de processos” (*process tracing*). Tais métodos focam a identificação dos *links* entre processos e resultados observados (ou como as variáveis explicativas se ligam à variável dependente), especificando os nexos de causalidade.

Por essas razões, o método de estudo de caso teoricamente orientado e a técnica de rastreamento de processos foram considerados os mais adequados para a presente investigação. Na medida em que objetiva-se explicar os processos causais, a estratégia da pesquisa requereu a utilização de uma lógica de investigação que trabalhou “de trás para frente”. Tal qual uma “regressão causal”, partiu-se do fenômeno sob investigação para a análise de suas causas (Mahoney, 2001). De acordo com Gerring (2007), o método de rastreamento de processos é semelhante ao trabalho de detetive que, a partir do que precisa ser explicado (a variável dependente da pesquisa), volta-se a descobrir os atores, suas motivações e as causas, reconstituindo os processos que explicam o fenômeno objeto de estudo. A respeito de até onde a reconstituição dos processos deve voltar no tempo, seguiu-se a recomendação de Pierson (2004) que, quando discutiu o problema

da “regressão ao infinito” das análises históricas, propôs que a cadeia analítica deve ser demarcada nos momentos críticos nas quais começam os casos em estudo.

4 A DESESTATIZAÇÃO DO SETOR DE TRANSPORTES: TRAJETÓRIAS, ATORES E INTERESSES

Se uma política pública no tempo um (t_1) é afetada pela política no tempo zero (t_0), a análise deve retroceder ao ponto em que as instituições anteriores são conformadas – este perfaz o momento crítico no qual começa o fenômeno sob investigação. Assim, para se entender o processo de reestruturação institucional do setor federal de transportes que resultou na Lei nº 10.233/2001, deve-se retroceder a análise causal até os processos de desestatização ocorridos no início da década de 1990.

Isto posto, examinam-se nesta seção os processos de desestatização, liberalização e descentralização dos subsetores ferroviário, rodoviário, portuário e de navegação, iniciados no ano de 1990, evidenciando-se as características das instituições regulatórias resultantes. Tais características conformarão os interesses privados e as estratégias dos atores no momento subsequente, isto é, quando do processo político de delegação da autoridade regulatória do ministério setorial para as agências autônomas, objeto da subseção seguinte.

4.1 ANTECEDENTES

Historicamente, o setor de transportes no Brasil registra expressiva intervenção estatal, tanto no que diz respeito à operação dos serviços, quanto da propriedade dos ativos. Isso tem suas origens na década de 1930, quando do início do processo de industrialização. Nessa época, diagnosticou-se que a infraestrutura de transportes existente constituía um estrangulamento no desenvolvimento do país, dado o estado de deterioração em que se encontravam os serviços e à incapacidade de promover a unificação do mercado interno. Devido ao caráter primário-exportador da economia que prevalecia até então, as redes existentes, sobretudo a ferroviária, eram configuradas de forma descontínua no espaço, dirigidas do interior para os portos regionais e quase sem ligações internas; além disso, existiam os problemas de diferenças de bitolas, falhas de traçados, entre outros (Barat, 2007).

Assim, já naquela época o modo rodoviário passou a ser visto como alternativa viável para o deslocamento dos fluxos resultantes da expansão da oferta de mercadorias e incorporação das novas fronteiras de produção e consumo, devido aos períodos mais curtos de maturação dos investimentos necessários e aos custos mais reduzidos de implantação da infraestrutura. Barat (2007) refere que, entre 1934 e 1945, o governo federal tomou sucessivas medidas para fortalecer as bases institucionais e financeiras de apoio à expansão da infraestrutura rodoviária, entre elas: a aprovação do Plano de Viação Nacional (Decreto nº 24.497/1934); a criação do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), pela Lei nº 467/1937; a instituição do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes (IUCL), pelo Decreto-Lei nº 2.615/1940; e a criação do Fundo Rodoviário Nacional (Lei nº 8.463/1945).

Tais medidas deram as condições para a célere expansão rodoviária, substituindo por caminhões (e ônibus) o transporte por ferrovias e de cabotagem existentes, cujos ativos fixos eram, em sua maioria, de propriedade privada (de sociedades por ações inglesas e europeias). As rodovias consolidaram-se, assim, como o meio mais apto a acompanhar as exigências da industrialização e da redistribuição espacial da atividade econômica que se verificava, sobretudo, quando se consideravam as condições do sistema ferroviário existente e os vultosos investimentos necessários à sua recuperação e expansão.

Mas isso não quer dizer que o governo no período havia renunciado aos portos e à navegação. Ao contrário. Em 1937, o governo federal criou a primeira grande empresa estatal brasileira, com a encampação da Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro, à qual se seguiu, em 1942, a da Companhia de Navegação Costeira.¹⁰ Em 1934, por meio do Decreto nº 24.447, o governo já havia instituído a legislação que regeu, com poucas mudanças introduzidas ao longo de sua vigência, os portos até 1993 (quando da promulgação da Lei nº 8.630). Por conseguinte, o período de 1930 a 1945 foi marcado pelas primeiras políticas visando dotar o país de uma infraestrutura de transportes capaz de eliminar pontos de estrangulamento à circulação da produção, estimular o crescimento e incorporar as fronteiras agrícolas em expansão no âmbito de uma estratégia explícita e consciente de desenvolvimento econômico e integração nacional.

10. Em 1966, já sob o regime militar, a Companhia Nacional de Navegação Costeira foi transformada na Empresa de Reparos Navais S.A., entregando-se ao Lloyd todos os seus navios. Depois, vieram as frotas da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) (Docenave) e a Frota Nacional de Petroleiros (Fronape), esta criada pela Petrobras, em 1955.

Essas ações aprofundaram-se nas décadas seguintes, com a construção e pavimentação de mais quilômetros de rodovias, a encampação de atividades privadas nos setores ferroviário e portuário e o estímulo à navegação de bandeira brasileira. Em 1957, foi criada a Rede Ferroviária Nacional S.A. (RFFSA), com a encampação e fusão de ferrovias privadas que operavam de forma isolada. Em 1958, foram criados os mecanismos de financiamento de longo prazo para os portos e a navegação nacional, mediante o Fundo Portuário Nacional e Fundo de Marinha Mercante. O Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis (DNPVN), uma autarquia com autonomia administrativa, técnica e financeira, foi criado em 1963 para administrar o setor portuário. Mas enquanto a implantação do sistema rodoviário era descentralizada, sob o sistema DNER e Departamento de Estradas de Rodagem (DER), os sistemas ferroviário e portuário eram centralizados.

Em resumo, nesse período histórico o governo federal redefiniu o papel do Estado no setor, reformando as instituições setoriais, criando novos modelos organizacionais, notadamente as autarquias para execução de planos e projetos e as empresas estatais sucedendo as concessionárias privadas e instituindo mecanismos de financiamento de longo prazo, com base em fundos vinculados. Acrescente-se a isso o desenvolvimento de infraestrutura aeroportuária e de rede de transporte aéreo comercial, pois com mentalidade voltada para a integração do território e a segurança nacional que prevaleceu no período, tornou-se igualmente necessária a conexão das áreas mais afastadas do país com as aglomerações urbanas litorâneas, passando a aviação civil a ter importância nessa função (Barat, 2007).

Com o golpe militar e o regime autoritário instalado em 1964, a preocupação com a questão da integração nacional continuou a direcionar a política de transportes, inclusive para promover a integração da agricultura com a indústria. O governo federal continuou a tomar medidas importantes no campo institucional no setor. Tendo em vista a hipertrofia do sistema rodoviário, foi criado, em 1965, o Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes (GEIPOT). Além disso, instituiu-se o Fundo Federal de Desenvolvimento Ferroviário, em 1969. Para impulsionar o desenvolvimento da navegação e da indústria nacional de construção naval, executaram-se com a criação da Superintendência Nacional da Marinha Mercante (Sunamam) os planos de construção naval, propiciando a expansão da produção dos estaleiros nacionais. Em 1975, foi criada a Empresa de Portos do Brasil S.A. (Portobrás), empresa pública controladora (*holding*) dos portos brasileiros.

Entretanto, na década de 1980 veio a crise do modelo desenvolvimentista, acompanhado de suas consequências econômicas, fiscais e financeiras: baixo crescimento econômico, altas taxas de inflação e endividamento do setor público, sobretudo externo, com o colapso dos mecanismos de financiamento existentes. O setor de transportes seguiu o quadro de estagnação econômica. São, assim, criadas as condições materiais para a adoção das ideias que viam nas reformas de mercado (desestatização e desregulação) a solução para os problemas enfrentados. A vitória de Fernando Collor para a presidência em 1989 (e a orientação liberalizante da sua política econômica) criou o ambiente favorável para isso. No caso dos setores de infraestrutura: desestatização (venda ou liquidação das empresas públicas e concessão ou arrendamento de ativos à iniciativa privada), liberalização ou desregulamentação de setores controlados pelo Estado e descentralização para estados e municípios.

Concretamente, os processos de desestatização e desregulamentação da economia brasileira iniciaram-se com a criação do Programa Nacional de Desestatização (Lei nº 8.031) e do Programa Federal de Desregulamentação (Decreto nº 99.179), ambos de 1990, que visavam reordenar a posição do Estado na economia, reduzir a dívida pública e retomar os investimentos nas empresas a serem transferidas para a iniciativa privada. Mas a reforma regulatória dos setores de infraestrutura, sobretudo nos transportes, só tomou impulso em 1995, quando da aprovação da Lei de Concessões de serviços públicos (Lei Federal nº 8.987). Tais políticas foram tomadas como meio para ampliar as infraestruturas e melhorar a eficiência dos serviços, enxugando, assim, as funções do Estado e desonerando as finanças do governo federal.

A seguir, apresentam-se as reformas em cada um dos subsetores dos transportes, contextualizando a sequência em que foram empreendidas e situando as principais características institucionais e organizacionais resultantes para cada modalidade.

4.2 O TRANSPORTE FERROVIÁRIO

A criação da RFFSA, em 1957, marcou um novo ciclo de evolução institucional do subsetor ferroviário no Brasil, pois as ferrovias eram controladas, até então, pelo capital privado, mediante concessões outorgadas pelo Estado, e operavam de maneira precária e de forma isolada (regionalizada). As estradas de ferro estatizadas no Estado de São Paulo, por sua vez, não foram incorporadas à RFFSA, mas sim à empresa estadual

Ferrovias Paulistas S.A. (Fepasa). Assim, no cenário pré-desestatização, o sistema ferroviário brasileiro compreendia a RFFSA, a Fepasa e as ferrovias pertencentes à CVRD (Estrada de Ferro Vitória-Minas e Estrada de Ferro Carajás).

A legislação que criou a RFFSA deu à empresa, em conjunto com o Departamento Nacional das Estradas de Ferro (DNEF), a responsabilidade de exercer o planejamento e a regulamentação do subsetor (Marques e Robles, 1998). Ressalte-se, no entanto, que o DNEF foi extinto em 1974, com a criação da Engenharia e Comércio de Ferragens Armadas S.A. (Engefer), empresa pública que se encarregaria da administração da construção da Ferrovia do Aço. Dada a paralização das obras dessa ferrovia, a empresa foi transformada, em 1984, na Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), que absorveu as divisões de transportes de passageiros urbanos e suburbanos da RFFSA (Lima Neto *et al.*, 2001).

Em 1992, a RFFSA foi incluída no Programa Nacional de Desestatização por meio do Decreto nº 473, adotando como modelo de concessão a divisão do sistema ferroviário operado pela empresa em seis malhas regionais (Oeste, Centro-Leste, Sudeste, Tereza Cristina, Sul e Nordeste). Ressalte-se que tal divisão foi definida em função do modelo já adotado pela rede para o seu gerenciamento interno, modelo de caráter político concebido em 1957 para a formação das superintendências regionais da empresa. Já a Fepasa entrou no processo de desestatização quando foi incorporada à RFFSA, mediante Decreto nº 2.502/1998, via acerto financeiro entre a União e o Estado de São Paulo.

As concessões relativas às sete malhas ferroviárias (seis da RFFSA e a malha paulista) foram outorgadas à iniciativa privada no período compreendido entre julho de 1996 e janeiro de 1999, sendo que as estradas de ferro Vitória-Minas e Carajás foram privatizadas em conjunto com a CVRD. Por sua vez, a CBTU ficou fora do programa de desestatização federal, de acordo com o processo de descentralização da União para os estados e municípios, instituído pela Lei nº 8.693/1993 (processo ainda em curso).

A desestatização da RFFSA não significou a venda das ações da empresa. Devido aos passivos existentes, foi transferida à iniciativa privada apenas a execução dos serviços de transporte ferroviário de cargas mediante o instituto da concessão regulamentado pela Lei nº 8.987/1995. Os bens imóveis e os ativos operacionais da empresa (linhas,

locomotivas, vagões e outros bens vinculados à operação ferroviária) foram arrendados às concessionárias pelo prazo de trinta anos, renovável mediante contratos celebrados entre a RFFSA e as empresas privadas. Assim, a RFFSA continuou como responsável por seus passivos, obrigando-se a indenizar as concessionárias dos valores que estas poderiam pagar decorrentes de atos anteriores à assinatura dos contratos.

Na desestatização das ferrovias, não se exigiu das concessionárias a realização de investimentos predefinidos; estabeleceu-se, ao contrário, a obrigação das mesmas ao atendimento de metas de produção (aumento do volume de transporte) e redução do número de acidentes.¹¹ Quanto aos aspectos tarifários, foram definidos, com base nos custos operacionais da RFFSA, limites máximos de tarifas de referência variando por distância, tipo de produto e região geográfica da malha, mas sem a explicitação da metodologia de cálculo (Castro, 2000). O reajuste dessas tarifas foi determinado com base em índices de inflação, bem como a possibilidade de revisões, visando-se garantir o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

A RFFSA foi mantida, assim, como empresa estatal (sociedade de economia mista integrante da administração indireta do governo federal) encarregada de administrar seus ativos não operacionais e fiscalizar os ativos arrendados, auferindo com isso receitas para amortizar seu endividamento.¹² Antes do início do processo de desestatização da malha, a dívida da empresa era estimada em aproximadamente R\$ 3 bilhões, com boa parte vencida ou a vencer em médio prazo, sendo parte relevante desse endividamento correspondente a passivos trabalhistas (Sousa e Prates, 1997). Em dezembro de 1999, o governo federal iniciou o processo de dissolução e liquidação da RFFSA, sendo a empresa extinta em 2007.

A desestatização das malhas da RFFSA foi marcada por significativo corte de pessoal. No início do processo de desestatização, a empresa tinha em torno de 44 mil funcionários. Com as concessões, metade desse contingente foi transferida, por sucessão

11. Segundo a Decisão nº 851/1999 do Tribunal de Contas da União (TCU), as concessionárias não estavam cumprindo as metas de produção e segurança previstas em contrato. Ao mesmo tempo, verificou-se a inexistência de cláusulas específicas que contemplassem a aplicação de penalidades pelo não cumprimento das metas. O TCU averiguou também que o poder concedente não dispunha de acesso aos registros, documentos e informações relativas à prestação dos serviços.

12. A avaliação do TCU em 2003 indicou que cerca de 60% das ações contra a RFFSA se referiam à área trabalhista, envolvendo risco de quase R\$ 2,3 bilhões (Acórdão nº 1.035/2004 – Segunda Câmara).

trabalhista, para as empresas concessionárias. Estas, por sua vez, acabaram por demitir grande parte dos empregados transferidos. Paralelamente, por meio de programa de incentivo ao desligamento patrocinado pela União com recursos do Banco Mundial, a empresa dispensou a outra parte, restando em 1997 apenas cerca de 800 empregados na RFFSA (Sousa e Prates, 1997).

Até a criação da ANTT, a gestão das concessões era feita pela Secretaria de Transportes Terrestres (STT) do Ministério dos Transportes, via Departamento de Transporte Ferroviários (DTF). Como o DTF contava com estrutura de pessoal reduzida para uma fiscalização de abrangência nacional e que requeria conhecimentos especializados, o ministério firmou convênio com a rede para auxílio nesse trabalho.

Em 1996, no Ministério dos Transportes, foi criada a Comissão Federal de Transportes Ferroviários (Cofer), órgão colegiado formado por representantes do governo, concessionárias e usuários para a decisão de controvérsias e discussão dos temas pertinentes ao subsetor. Contudo, o principal instrumento de relacionamento entre o poder concedente e as empresas eram (e ainda são) os contratos de concessão e arrendamento.

As malhas foram concedidas em grande parte aos consórcios formados pelos usuários das próprias ferrovias, que acabaram por deter direitos de exclusividade no domínio de suas concessões. Pelo fato de o modelo de desestatização da rede não ter separado a exploração da infraestrutura da operação dos serviços, o operador e o usuário das ferrovias acabaram por se constituir na mesma pessoa. Assim, as ferrovias concedidas transformaram-se, na realidade, em centro de custos para os negócios de seus concessionários/arrendatários, em prejuízo da diversidade das cargas e dos clientes (Barat, 2007). O quadro 2 mostra, para o ano de 1999, os principais acionistas das empresas concessionárias das sete malhas privatizadas, no qual se nota, no tocante à composição de capital, a predominância de grupos nacionais não financeiros (com exceção da malha Oeste, com consórcio vencedor formado exclusivamente por empresas estrangeiras).

De acordo com Resende (2001, p. 17), os contratos de arrendamento das ferrovias a empresas privadas foram feitos de forma “quase que emergencial”, portanto, sem regras bem-definidas quanto à preservação do patrimônio arrendado e da disponibilização desse meio de transporte para o universo de usuários potenciais. Do mesmo modo, Lima e Pasin (1999) reportam que os contratos firmados não dispuseram adequadamente

sobre a necessária conectividade do sistema ferroviário brasileiro, com cláusulas efetivas para garantir o tráfego mútuo, o direito de passagem e a conexão entre as malhas. Agrava isso o fato de a incorporação posterior da Fepasa, em 1998, no processo de privatização da rede, ter relegado as interfaces operacionais do sistema como um todo, assim como sua inserção num sistema de transporte multimodal.

QUADRO 2

Composição societária dos novos concessionários ferroviários privados, por malha (1999)

Malha: concessionária	Principais acionistas
1. Malha Sudeste (Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo): MRS Logística S.A. – 1.674 km	1. CSN; Minerações Brasileiras Reunidas (MBR); Ferteco Mineração S.A.; Usiminas; Fundação Caemi de Previdência Social (Funcap); Cia. Siderúrgica da Guanabara (Cosigua); Celato Integração Multimodal S.A.; Ultrafértil S.A.; ABS Empreendimentos Imobiliários de Participação e Serviços S.A.
2. Malha Leste (Minas Gerais, Goiás, Distrito Federal, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Bahia e Sergipe): Ferrovia Centro-Atlântica (FCA) – 7.080 km	2. Mineração Tacumã Ltda.; Interférrea S.A. Serviços Intermodais; CSN; Tupinambarana S.A.; Railtex International Holdings, Inc.; Varbra S.A.; Ralph Partners Inc.; Judori Adm. Empr. e Part. Ltda.; Fund. Vale do Rio Doce de Seguridade Social; e Banco de Boston S.A.
3. Malha Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul): Ferrovia Sul-Atlântica (FSA) – 6.586 km	3. Varbra S.A.; Judori Adm. Empr. e Part. Ltda.; Interférrea S.A.; Ralph Partners; Railtex International Holding Inc.; Brasil Private Equity; Brazilian Equity Invest. III Ltd.; e Brazilian Equities Ltd.
4. Malha Nordeste (Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí e Maranhão): Companhia Ferroviária do Nordeste (CFN) – 4.535 km	4. Taquari Participações; CSN; CVRD; e ABS Empreendimentos Imobiliários de Participação e Serviços S.A.
5. Malha Oeste (São Paulo e Mato Grosso do Sul): Ferrovia Novoeste S.A. – 1.621 km	5. Noël Group, Inc.; Brazil Rail Partners, Inc.; Western Rail Investors, LLC; Bankamerica Intern. Invest. Corp.; DK Partners; e Chemical Latin America Equity Assoc.
6. Trecho isolado (Santa Catarina): Ferrovia Tereza Cristina – 164 km	6. Santa Lúcia Agro-Ind. e Com. Ltda; Banco Interfinance S.A.; e Gemon Geral de Eng. e Montagem S.A.
7. Malha Paulista (São Paulo, Paraná e Minas Gerais): Ferrovia Bandeirantes (Ferroban) – 4.186 km	7. Previ, Fundação dos Economistas Federais (Funcenf), União Comércio e Participações; Chase Latin; Capmelissa; Logística Bandeirante

Fontes: Lima e Pasin (1999, p. 173) e Sousa e Prates (1997, p. 18).

Em resumo, a desestatização da malha ferroviária nacional obedeceu a uma perspectiva fiscal, visando à economia de gastos correntes da União. Não se atraíram investimentos privados para fazer frente a um novo ciclo de crescimento, nem se concebeu o processo no sentido de se construir um sistema logístico de transportes. Nesse aspecto, os contratos com as empresas privadas foram feitos de forma incompleta, em caráter “quase emergencial”, sem regras bem definidas quanto à estrutura regulatória voltada para a eficiência e a preservação do patrimônio arrendado e para disponibilizar esse meio de transporte para outros usuários que não as próprias empresas concessionárias. Assim, por essas características, é inegável que a posterior atividade reguladora nesse subsector tornar-se-ia muito dificultosa, com as empresas privadas almejando garantir a integridade de seus interesses materializados nos contratos de concessão e arrendamento firmados com a União.

4.3 O TRANSPORTE RODOVIÁRIO

4.3.1 Passageiros

Conforme Martins, Rocha e Barros (2004) e Martins (2007), os serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros são, desde a sua criação, prestados pela iniciativa privada sob delegação do poder público. Em 1969, ao DNER foi delegada a responsabilidade pelo planejamento, delegação e fiscalização e fixação das tarifas dos serviços. Contudo, o primeiro regulamento dos serviços foi aprovado somente em 1971 (Decreto nº 69.691/1971). Em 1990, com a criação do Ministério da Infraestrutura no início do governo Collor, o Decreto nº 99.072 retirou do DNER a gestão dos serviços, passando-a para a Secretaria Nacional dos Transportes do novo ministério, sendo que até a criação da ANTT a regulação dos serviços ficou sob a responsabilidade do Departamento de Transporte Rodoviário (DTR).

Além dessas alterações relativas à competência pela gestão e fiscalização dos serviços, a Constituição Federal (CF) de 1988 introduziu importante mudança de caráter regulatório. Ao reafirmar a competência da União para com os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, a nova Carta Política determinou que a prestação dos serviços em regime de concessão ou permissão do poder público devesse ocorrer sempre precedida de licitação (Artigo 175).

Em 1993, a atualização do regulamento dos serviços (Decreto nº 952/1993) ao introduzir o conceito de não exclusividade das linhas veio fixar os prazos de outorga em quinze anos, renováveis, reforçando a exigência constitucional de prévia licitação. Após a promulgação da Lei das Concessões (Lei nº 8.987/1995), que regulamentou o Artigo 175 da CF/1988, novo regulamento foi instituído pelo Decreto nº 2.521/1998, mantendo-se pelo prazo improrrogável de quinze anos, a contar de 1993, as permissões e autorizações existentes em caráter precário, com prazo vencido e por tempo indeterminado. Isso provocou a reação dos incumbentes dos serviços que se recusam a ser submetidos a processo licitatório.¹³

Martins, Rocha e Barros (2004) reportam que o setor apresenta significativo grau de concentração no que se refere à composição acionária das empresas, caracterizando a

13. Como em 2008 não ocorreram as licitações, conclui-se que no momento esse serviço encontra-se numa espécie de "limbo regulatório".

integração horizontal entre as mesmas. Conforme os autores, em 2001, dezessete grupos societários eram responsáveis pela exploração de pelo menos 50% das linhas existentes, sendo que o número de empresas que constituíam tais grupos não representava mais que 22% do total de transportadores. Ainda, as quatro principais empresas desse grupo eram responsáveis por 48% do faturamento total do setor, para o ano pesquisado. Os autores concluem que tal situação de concentração foi favorecida pela regulação adotada, em razão da quase inexistência de licitações e do longo prazo das outorgas.

Como se percebe, as empresas incumbentes têm interesse em garantir sua presença no mercado, sendo contrárias à abertura de certames licitatórios, que possibilitaria a entrada de novos permissionários. Tentam, assim, garantir suas atuais posições no mercado e impedir qualquer modificação no *status quo* institucional.

4.3.2 Cargas

Como indicado, historicamente o caminhão se constituiu no veículo predominante de transporte de carga no Brasil. Estima-se que cerca de 60% das cargas transportadas se realizam nas rodovias (Lopes, Cardoso e Piccinini, 2008). A atividade de transporte rodoviário de cargas sempre operou em ambiente desregulado no que diz respeito às questões econômicas (sem controle de preços, oferta e entrada no mercado), havendo competição de preços e serviços, tanto dentro do mercado (entre empresas e caminhoneiros autônomos) quanto com outras modalidades de transportes (ferrovias, navegação de cabotagem e por via aérea). A normatização da atividade sempre se referiu, basicamente, às normas de caráter técnico relacionadas à segurança e outros itens (por exemplo, o transporte de cargas específicas como medicamentos, alimentos, explosivos, munições, produtos químicos etc.). Mas, apesar disso, sempre existiram tentativas por parte das grandes empresas transportadoras de limitar a competição na atividade.

O diretor-executivo da Associação Nacional do Transporte de Cargas (ANTC), Alfredo Peres da Silva, informa que uma primeira tentativa foi feita em 1965, por intermédio de decreto que criou, no DNER, o registro das empresas e veículos autônomos de transporte rodoviário de carga.¹⁴ A partir daí seguiram-se decretos e portarias que criaram registros e cadastros para a atividade (por exemplo, Decreto-Lei nº 121/1967; Decreto nº 512/1969; e Portaria do DNER DG-5, de 15 de fevereiro de

14. Depoimento à audiência pública da Comissão Especial (CESP) do PL nº 1.615/1999, em 18 de janeiro de 2000.

1978). Mas foi em 1983, com a promulgação da Lei nº 7.092, que a atividade ficou sujeita à autorização federal, mediante a criação do Registro Nacional do Transportador Rodoviário de Bens (RTB). Assim, a inscrição no registro passou a ser condição para o licenciamento de veículos de carga.¹⁵

A CF 1988, todavia, veio limitar a exigência de autorização, permissão ou concessão da União apenas aos serviços de transporte rodoviário de passageiros (Artigo 21, inciso XII). Assim, no início da década de 1990, durante o governo Collor, o Decreto nº 99.471/1990 simplificou o RTB: este deixou de ter natureza de permissão ou autorização, passando a se constituir numa mera habilitação. A partir daí, houve acelerado processo de liberalização da entrada na atividade, sendo que, em novembro de 1996, o ministro dos Transportes assinou despacho determinando que o DNER se abstivesse de emitir o registro. Por fim, a Lei nº 9.611/1998, que dispôs sobre o transporte multimodal de cargas, revogou a lei que criara o registro, extinguindo-o.

O transporte rodoviário de cargas no Brasil é realizado por milhares de empresas que possuem frota de caminhões, para transporte de carga própria ou para a prestação do serviço de frete, e por elevado número de transportadores autônomos (caminhoneiros) que operam individualmente ou por meio de cooperativas para a prestação do serviço de frete. De acordo com Lopes, Cardoso e Piccinini (2008, p. 58), as empresas transportadoras são, em geral, lucrativas e capitalizadas, operando frota moderna e adequada ao transporte de cargas simples e complexas. Os autônomos, por sua vez, operam com frota grande, envelhecida, apta apenas para transporte de cargas simples. Como o mercado é atomizado, a concorrência se dá via preço e o caminhoneiro é pouco capitalizado e tem dificuldade de acesso ao crédito.

Depreende-se, por conseguinte, que existe o interesse histórico das empresas de transporte rodoviário de cargas em restringir a competição na atividade, sobretudo em relação aos caminhoneiros autônomos, mediante o instituto da autorização para a entrada no mercado ou de dispositivo semelhante.

15. Conforme a lei, para inscrever-se no RTB, o transportador devia demonstrar que tinha 80% de capital nacional, possuía idoneidade para exercer a atividade, dispunha de meios para desenvolvê-la e detinha a capacidade de transporte exigida para a área de operação e a especialização pretendida. O Ministério dos Transportes ficava autorizado a estabelecer quotas anuais ou limites periódicos de novas transportadoras, fixar direitos e deveres das operadoras e estabelecer as penalidades aplicáveis às infrações administrativas.

4.3.3 Rodovias

A história da implantação da infraestrutura rodoviária no Brasil é um caso de sucesso. Segundo Castro (2000), com a concessão da autonomia administrativa e financeira para o DNER, a partir de 1945, e a criação do Fundo Rodoviário Nacional (FRN) com recursos gerados pelo IUCL,¹⁶ o subsetor passou a dispor de um aparato organizacional e de financiamento de longo prazo com recursos a fundo perdido para a construção da infraestrutura rodoviária no país. Posteriormente, com a instituição do sistema DNER-DERs e o estabelecimento da forma de distribuição do FRN entre a União, estados e municípios, os três níveis de governo foram dotados com recursos financeiros e organizacionais para execução do plano rodoviário nacional (Accorsi, 1996). Tais políticas proporcionaram, de forma excepcional, a ampliação da malha rodoviária do país.¹⁷

Porém, no início da década de 1980, com a crise do modelo nacional-desenvolvimentista, começou a se desconstruir, de forma gradual, o esquema de financiamento existente. Os recursos vinculados ao FRN foram progressivamente transferidos para o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND) (criado em 1974) e, em 1982, as vinculações de recursos para infraestrutura rodoviária foram extintas (Barat, 2007). Por fim, a CF de 1988 vedou a vinculação de impostos a órgãos, fundos ou despesas predeterminadas. Para se ter ideia do que isso significou, se os investimentos anuais feitos nas rodovias na década de 1970 foram sempre superiores a 1% do Produto Interno Bruto (PIB), estes alcançaram quase 0,2% ao final dos anos de 1990 (Resende, 2001).

A década de 1990 iniciou-se com a perspectiva da busca de novos recursos na iniciativa privada mediante o mecanismo das concessões. Em 1993, o Ministério dos Transportes, pela Portaria nº 10/1993, criou o Programa de Concessões de Rodovias Federais (Procrofe). O programa visava delegar ao setor privado a recuperação, manutenção e operação de rodovias em troca da cobrança de pedágio.

Note-se que o início do processo de concessão das rodovias federais à iniciativa privada se deu na ausência de um marco regulatório (antes da promulgação da Lei das

16. Posteriormente, outros dois tributos foram criados para compor o fundo, o Imposto sobre Serviço de Transporte Rodoviário (ISTR) intermunicipal e interestadual de passageiros e cargas, em 1967, e a Taxa Rodoviária Única (TRU), em 1969.

17. De acordo com Barat (2007), entre as décadas de 1950 e 1990 o Brasil aumentou a extensão total de suas rodovias pavimentadas em mais de sessenta vezes.

Concessões ou Lei nº 8.987/1995, que regulamentou o Artigo 175 da CF/1988). O Procrofe teve como suporte legal o Decreto-Lei nº 791/1969, que autorizava a cobrança de pedágios em rodovias federais (Castro, 1999).

Numa primeira fase, o programa colocou em licitação cinco trechos que já eram pedagiados diretamente pelo Ministério dos Transportes, somando uma extensão de 859 km. Porém, essa fase só veio a ser concluída em 1997. A política de concessões das rodovias federais incluiu o esforço de descentralização aos estados e municípios. Em 1996, foi promulgada a Lei nº 9.277, que autorizou a União a delegar aos estados e municípios a administração e a exploração de rodovias federais. O DNER foi designado como o órgão responsável pela coordenação e fiscalização dos convênios de delegação, além de representar o Poder Concedente (no caso das concessões federais).

Entre 1996 e 1998 foram assinados convênios de delegação com os estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina e Minas Gerais, para posterior concessão ao setor privado. Porém, em face das dificuldades para implementação dos programas estaduais, o Conselho Nacional de Desestatização (CND) recomendou “a revisão do Programa de Delegação de Rodovias Federais, de que trata a Lei 9.277/1996” (Resolução nº 8, de 5 de abril de 2000). Em outras palavras, reconheceu-se que o programa de delegação de rodovias não representou solução eficaz para a manutenção das rodovias federais (Ipea, 2010). Ressalte-se que os estados também já dispunham de programas de cobrança de pedágio, como São Paulo, que concessionou ao setor privado parte significativa de suas rodovias.

Na primeira etapa do Procrofe, dos quase 58 mil km de rodovias federais pavimentadas, mais de 4,5 mil km (ou aproximadamente 8% do total) foram concedidos à iniciativa privada, sendo 1,7 mil km diretamente pelo governo federal e outros 3 mil pelos estados que as administravam nos termos da Lei nº 9.277/1996 (Toledo, 2002). Serman (2008) delinea o perfil das concessionárias privadas nessa primeira etapa, sintetizadas no quadro 3. Note-se que essas se caracterizam, particularmente, pelas grandes e médias empresas nacionais da construção civil, ou seja, as grandes empreiteiras de obras públicas, que acabaram por monopolizar esse mercado.

Nesse sentido, Soares *et al.* (2010) destacam que as empresas concessionárias que foram constituídas passaram a ser controladas por empresas maiores. Conforme

os autores, tal caracterização do mercado aumentaria ainda mais as dificuldades de regulação do subsetor, na medida em que isso aumenta o risco de a regulação ser capturada pelos interesses privados. Essa situação também criaria dificuldades em outras situações, como no caso de inclusão de obras ou serviços não previstos nos contratos, isto é, na renegociação dos contratos. Isso porque a concessionária detém o monopólio da estrada e tem a seu favor a assimetria das informações – situação que ficaria ainda mais difícil em face da possibilidade de articulação das várias empresas concessionárias sob a orientação de uma controladora.

QUADRO 3
Concessionárias da primeira etapa do Procrofe

Trecho	Prazo	Concessionária	Data do contrato	Controladora
Ponte Rio-Niterói	20 anos	Ponte S.A.	29/12/1994	Cia. de Concessões Rodoviárias (Andrade Gutierrez Concessões e Camargo Corrêa, principalmente)
Rio-São Paulo	25 anos	Novadutra S.A.	31/10/1995	Cia. de Concessões Rodoviárias (Andrade Gutierrez Concessões e Camargo Corrêa, principalmente)
Rio-Juiz de Fora	25 anos	Concer	31/10/1995	Triunfo Participações e Investimentos, CONSTRUCAP, CCPS Engenharia e Comércio, Construtora Metropolitana e CCI Concessões
Rio-Teresópolis	25 anos	CRT S.A.	22/11/1995	Construtora OAS, Strata Construções e Concessionárias Integradas, Construtoras Queiroz Galvão, CCNE Carioca Concessões
Osório-Porto Alegre	20 anos	Concepa S.A.	4/3/1997	Triunfo Participações e Investimentos e SBS Engenharia e Construções
Polo rodoviário de Pelotas ¹	27 anos	Ecosul S.A.	20/7/1998	Primav Ecorodovias S.A. e SBS Engenharia e Construções Ltda.

Fonte: Adaptado de Serman (2008, p. 67-69).

Nota: ¹ No processo de delegação de rodovias federais aos estados, o polo rodoviário de Pelotas foi delegado ao Estado do Rio Grande do Sul e concedido à iniciativa privada em julho de 1998. Porém, em maio de 2000 esse polo retornou à administração federal e o prazo inicial de quinze anos passou para 27 anos.

Depreende-se, assim, que a primeira etapa de concessões de rodovias federais ocorreu na ausência de um marco regulatório predefinido e de estrutura organizacional capacitada para a regulação, já que o DNER se caracterizava como um órgão executivo de construção, contratação e fiscalização de obras. As novas empresas concessionárias se constituíram nas grandes empreiteiras nacionais de obras públicas, cujos laços históricos com o poder político brasileiro originam-se na década de 1940 (Accorsi, 1996). Assim, foram firmados contratos de longo prazo (entre 20 e 25 anos) que se transformaram no único instrumento de regulação das concessionárias. Esses contratos foram todos aditados posteriormente, segundo Dias-Batista (2007), sendo o DNER responsável por quase todas as renegociações.

4.4 O TRANSPORTE AQUAVIÁRIO

4.4.1 PORTOS

De acordo com Fróes (1999), os serviços oferecidos pelos portos podem ser classificados em duas categorias, de infraestrutura e operação. Os primeiros permitem a condução do navio até a baía e a sua atracagem na área do porto; os últimos estão relacionados a carga e descarga, movimentação e armazenagem de mercadoria. Já do ponto de vista legal, existem diversas demarcações, como as de portos organizados, que são os concedidos ou explorados diretamente pela União e administrados por uma empresa estatal (por exemplo, Companhia de Docas) ou concessionária (pública ou privada), cujo tráfego e operação estejam sob a jurisdição de uma autoridade portuária; terminais de uso público, de acesso permitido a qualquer usuário; terminais de uso privativo, de propriedade de uma empresa privada ou estatal dentro ou fora da área do porto organizado, entre outros (conforme Artigo 1º da Lei nº 8.630/1993).

Até a promulgação da chamada Lei de Modernização dos Portos (Lei nº 830/1993), os portos no Brasil eram marcados pela centralização da administração no governo federal, com a existência de uma empresa *holding* (a Portobrás) controlando a gestão dos portos públicos. Havia o monopólio público na execução dos serviços de operação de movimentação e armazenagem de mercadorias (serviços de capatazia) e o monopólio dos sindicatos de trabalhadores na administração da força de trabalho “avulsa” que trabalhava dentro dos navios. Os terminais de uso privativo já existiam, porém a eles era permitida exclusivamente a movimentação de cargas próprias (Nascimento, 1999).

O monopólio dos sindicatos na administração da mão de obra dos trabalhadores avulsos remonta à década de 1930, no decorrer da consolidação da estrutura corporativa do sindicalismo brasileiro. Esta, quando da regulamentação da atividade sindical, vinculou o trabalho portuário avulso ao sindicato.¹⁸ Assim, no caso dos portuários, a legislação introduzida entre as décadas de 1930 e 1940 concedeu aos sindicatos dupla função: de representantes dos interesses da categoria, como também de gestores da mão de obra. Isso, por sua vez, deu ao sindicalismo portuário força e poder de barganha não encontrados em outros setores (Nascimento, 1999): nos moldes estabelecidos, os

18. De acordo com a regulamentação trabalhista instituída à época, empregados e empregadores deviam ser representados por um único sindicato, sendo por profissão ou atividade. Acima destes estariam apenas as federações e confederações, estabelecendo-se uma representatividade vertical que vigora até hoje.

armadores contratavam os serviços diretamente dos sindicatos, sem poder determinar a quantidade de homens que queriam para os procedimentos de carga e descarga dos navios, tampouco podiam contratar o trabalho de não sindicalizados.

Pode-se afirmar que a reforma no subsetor portuário brasileiro foi iniciada no dia 15 de março de 1990 (ou seja, no mesmo dia da posse do presidente Fernando Collor de Mello), com a extinção da Portobrás por meio de Medida Provisória (MP). A Portobrás foi criada em 1975 (pela Lei nº 6.222), no governo Geisel, para a gestão do sistema portuário nacional, formado por 35 portos comerciais. Era também responsável pela fiscalização das concessões estaduais e dos terminais privativos de empresas estatais e privadas. Explorava os portos por meio de subsidiárias, as Companhias Docas, empresas públicas que, mediante delegação por parte do Ministério dos Transportes, assumiam o papel de autoridade portuária nos portos sob sua jurisdição. Para Goularti Filho (2007), a extinção da Portobrás marcou o início de uma confusão administrativa e rápida deterioração das estruturas portuárias brasileiras, pois, do ponto de vista da hierarquia administrativa, as Companhias Docas simplesmente ficaram “soltas”.

As mudanças no subsetor portuário, porém, consolidaram-se a partir da promulgação da chamada Lei de Modernização dos Portos, a Lei nº 8.630/1993. Esta, por sua vez, foi o resultado de um conflituoso processo político impulsionado por um poderoso *lobby* empresarial, a Ação Empresarial Integrada, liderada por Jorge Gerdau Johannpeter, diretor-presidente de um dos grandes conglomerados siderúrgicos do mundo e que, à época, presidia a Associação dos Exportadores Brasileiros. Para Doctor (2002), a Ação Empresarial Integrada foi um caso singular na história brasileira, porque foi a primeira vez que empresas formalmente organizadas numa ação de *lobby* unificado conseguiram mudança política específica pós-democratização.

Collyer (2008) narra que, logo após a posse do presidente Collor, o empresário Jorge Gerdau, acompanhado de outros líderes empresariais e proprietários de terminais privativos, apresentou ao presidente recém-empossado propostas para baixar os custos portuários nacionais, principalmente para as cargas de baixo valor agregado. Essas medidas foram baseadas na privatização da operação portuária (movimentação e armazenagem de mercadorias no porto organizado), quebra do monopólio dos sindicatos na administração da mão de obra avulsa e na autorização para os terminais privados operarem cargas de terceiros.

Segundo o citado autor, tentou-se, primeiro, fazer as mudanças por meio de MP. Nesse objetivo, uma equipe trabalhou durante sete meses no Palácio do Planalto redigindo a medida em total sigilo. No entanto, o assunto vazou e o serviço de inteligência da Marinha informou que se a MP fosse editada “correria sangue nos portos” (Collyer, 2008, p. 34). O Executivo resolveu, então, transformar as propostas em PL, submetendo-o ao Congresso Nacional. Em 18 de fevereiro de 1991 foi protocolizada na Câmara dos Deputados a proposição do Executivo, que recebeu a identificação de PL nº 08/1991. Para a exposição de motivos apresentada, o PL destinava-se a “fixar limites à atuação do Estado” e “remover obstáculos ao pleno exercício da livre iniciativa”, no Programa Federal de Desregulamentação (Oliveira, 2000, p. 28).

No Congresso, o PL recebeu centenas de emendas e acionou a atividade de *lobbies* empresariais e sindicais. Por parte dos trabalhadores, a greve foi um recurso muito utilizado, com constantes paralisações nos portos brasileiros, motivadas pela proposta da extinção do controle dos sindicatos sobre a gestão da mão de obra e a iminência de demissão de muitos funcionários das Companhias Docas que trabalhavam na operação portuária. De acordo com Diéguez (2007), o uso das greves funcionava como forma de confirmação da coesão do movimento sindical portuário, além de levar o debate para a sociedade civil. Em 1992, por exemplo, houve uma greve portuária nacional que durou sete dias, com a finalidade de pressionar os deputados a manterem os direitos dos trabalhadores.

A tramitação formal do projeto não foi menos conflitante. Prado (1997) salienta que o primeiro texto substitutivo apresentado pelo relator do projeto, deputado e ex-ministro dos Transportes José Reinaldo Tavares, desagradou tanto os empresários quanto os trabalhadores do setor. Foi naquele momento que se deu a mobilização da greve geral. O bloco governista decidiu, então, substituir José Reinaldo pelo deputado José Carlos Aleluia. Finalmente, em fevereiro de 1992, o substitutivo negociado com líderes partidários, governo, empresários e sindicatos foi encaminhado ao Senado. No Senado, porém, decidiu-se manter o monopólio dos sindicatos e estendê-lo aos trabalhadores de todas as categorias (avulsos, estiva e capatazia), mas no retorno à Câmara retificou-se esse ponto. No fim de janeiro de 1993, mais uma greve geral foi deflagrada, em protesto contra a aprovação do projeto; contudo, a greve terminou com a constituição de um grupo de trabalho com representantes do setor para negociar a implantação do novo regime regulatório que a nova lei traria. Assim, em 25 de fevereiro de 1993, o presidente Itamar Franco sancionou, com veto parcial, a Lei nº 8.630/1993 (Prado, 1997, p. 145-148).

A promulgação da Lei nº 8.630/1993 resultou nas seguintes mudanças, entre outras: a possibilidade de a União conceder à iniciativa privada a exploração de portos organizados;¹⁹ a desvinculação da operação portuária da administração pública do porto (assim, a mão de obra para as operações em terra, antes contratada exclusivamente pela Administração do Porto pública, pôde ser contratada diretamente por operadores privados); o arrendamento de terminais (área e instalações) dentro do porto público para iniciativa privada, possibilitando a competição entre terminais em um mesmo porto; a permissão aos terminais de uso privativo para movimentação de cargas de terceiros; e a quebra do monopólio dos sindicatos de trabalhadores avulsos no fornecimento e escalção da mão de obra. Posteriormente, em conformidade com a política de descentralização, a Lei nº 9.277/1996 autorizou a União a delegar a administração e exploração dos portos públicos a estados e municípios, sendo permitida às administrações estaduais e municipais a transferência para a iniciativa privada.

Ao quebrar o monopólio dos sindicatos de trabalhadores no fornecimento de mão de obra, a lei estabeleceu que os operadores portuários privados estavam obrigados a constituir, em cada porto, os Órgãos de Gestão de Mão de Obra do Trabalho Portuário (Ogmo), com a finalidade de administrar o fornecimento da força de trabalho com vínculo empregatício e avulso. Conforme a lei, o Ogmo é gerido pelos operadores portuários privados em conjunto com as entidades representativas dos trabalhadores: cada Ogmo possui um conselho de supervisão, formado por representantes dos operadores, trabalhadores e usuários, e uma diretoria executiva, composta por operadores portuários. Por sua vez, o operador portuário passou a ser um empresário privado, a pessoa jurídica responsável pela operação de carga e descarga dos navios. Em muitos portos os operadores portuários são também concessionários de terminais.

Os terminais de uso privativos já existiam antes da Lei nº 8.630/1993. Nascimento (1999) registra que eles foram instituídos em 1966, mediante decreto-lei. À época, segundo a autora, o governo argumentara que somente mediante esses terminais é que seriam possíveis novos investimentos no sistema portuário brasileiro. Dessa forma, permitiu-se a quem movimentasse elevado volume de cargas próprias explorar a atividade portuária. Com a promulgação da Lei de Modernização dos Portos, foi permitida aos terminais de uso privativo a movimentação de cargas de terceiros. A

19. De acordo com o Artigo 21 da CF (inciso XII, alínea f), compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os portos (marítimos, fluviais e lacustres).

Lei dos Portos distinguiu, dessa maneira, dois tipos de terminais, de uso público e de uso privativo: os primeiros estão sempre dentro da área do porto organizado, enquanto os de uso privativo também podem estar localizados fora dessa área.²⁰ Conforme a lei, a exploração de terminais no porto organizado é concedida por contrato de arrendamento oneroso com a Autoridade Portuária, precedido de licitação. Já para a implantação de um terminal de uso privativo fora dos limites da área do porto organizado, é necessária apenas autorização do governo federal, sem necessidade de licitação. Por conseguinte, os terminais de uso privativo gozam de mais liberdade, com menos fiscalização e ônus (pois as instalações dentro do porto organizado estão sujeitas a uma série de regulamentações e fiscalização pela Autoridade Portuária). Aos terminais de uso privativo a lei também possibilitou mais flexibilidade no tratamento da mão de obra, pois facultou a contratação de trabalhadores com vínculo empregatício por tempo indeterminado, desde que fosse mantida a proporção entre esses empregados e avulsos existentes antes da promulgação da lei.

Antes da promulgação da Lei nº 8.630/1999, havia 62 terminais de uso privativo de empresas públicas – por exemplo, Petrobras, Vale, Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa) – e privadas – Cargill, Aracruz, Minerações Brasileiras Reunidas (MBR) –, entre outras. Em 2006, esse número havia mais que duplicado, com 134 contratos de adesão firmados para a operação de terminais de uso privativo (Fialho Filho, 2006). Entre as detentoras ou administradoras de terminais portuários privativos, aparecem grandes empresas, tais como Vale do Rio Doce, Braskem, Aliança Navegação, Grupo Frangosul, Cargill, CSN, Gerdau Açominas, entre outras.

Até a Lei nº 8.630/1993, os portos eram controlados e explorados unicamente pela Administração do Porto, podendo esta ser um órgão federal da administração indireta (empresas públicas, como as Companhias Docas), entidade governamental estadual ou municipal ou concessão privada.²¹ A Lei dos Portos veio mudar tal situação, estabelecendo dois níveis organizacionais para exercer as atribuições de Autoridade Portuária em cada porto (de gestão e regulação das atividades portuárias): a Administradora do Porto (a Companhia Docas, por exemplo) e o Conselho de Autoridade Portuária (CAP). Com isso, a antiga Administração do Porto foi transformada em gestora e provedora

20. São considerados terminais de uso privativo na área do porto organizado os terminais em que o detentor do terminal possui o domínio útil da área onde ele estiver instalado.

21. Até o momento existe apenas um porto comercial concedido à iniciativa privada, o porto de Imbituba, concedido em 1941 por setenta anos (até 2012), portanto, antes da Lei nº 8.630/1993.

da infraestrutura portuária e para o exercício das funções regulatórias (por exemplo, homologar os valores das tarifas em todos os portos) foram criados os CAPs.

O projeto original do Executivo não previa a criação dos CAPs. Segundo relato, a proposta dos CAPs surgiu a partir da visita a alguns portos estrangeiros por uma comissão de deputados federais em junho de 1991 (Hamburgo, Roterdã, Antuérpia, Lisboa, Tilbury e Nova York). Assim, foi apresentada emenda substitutiva elaborada pela Comissão Temática “Sistema Portuário” do Fórum Regional de Desenvolvimento da Baixada Santista (Emenda nº 121/1992) e acatada pelo relator da Comissão Especial responsável por emitir parecer para o PL.²²

Assim, de acordo com o Artigo 30, da Lei nº 8.630/1993, compete ao CAP, entre outras: baixar o regulamento de exploração do porto, homologar o horário de seu funcionamento e opinar sobre a proposta de orçamento; promover a racionalização e a otimização do uso das instalações portuárias; fomentar a ação comercial do porto; zelar pelo cumprimento das normas de defesa da concorrência; homologar os valores das tarifas portuárias; aprovar o plano de desenvolvimento e zoneamento do porto; promover estudos objetivando compatibilizar o plano de desenvolvimento do porto com os programas federais, estaduais e municipais de transporte em suas diversas modalidades; e estimular a competitividade.

Cada CAP é formado por quatro blocos de representantes: dos poderes públicos federal, estadual e municipal; operadores portuários (Administradora do Porto, armadores, titulares das instalações privativas na área do porto e demais); trabalhadores (avulsos e demais trabalhadores portuários); e usuários dos serviços portuários (exportadores, importadores etc.). Aos CAPs cabe também a indicação de dois de seus membros, um da classe trabalhadora e outro da classe empresarial, para integrem o Conselho de Administração da Administradora do Porto.

Do exposto, conclui-se que a Lei nº 8.630/1993 estabeleceu um modelo autônomo e descentralizado de gestão e regulação dos portos por meio de

22. Autores como Collyer (2008) questionam o argumento de que os CAPs seriam cópias adaptadas de modelos portuários europeus. Ao contrário, argumenta Collyer, os CAPs seriam uma evolução dos conselhos especiais de usuários, formados por empresários, usuários e Administração do Porto, que existiam desde o início da década de 1980 em diversos portos nacionais, mas sem poder deliberativo.

representação formal dos interesses de cada ator do subsetor (governo, empresários e trabalhadores). Minimizou-se, desse modo, o envolvimento do governo federal nos portos, tanto pela constituição do binômio CAP e Administradora para a gestão e regulação do porto quanto pela constituição dos Ogmos. Se os sindicatos de trabalhadores perderam a primazia para a alocação direta da mão de obra avulsa, eles ganharam assento nos Ogmos e, principalmente, nos CAPs. Para muitos, o CAP é o órgão regulador de todos os portos, pois, além de ter o poder de homologar as tarifas, exerce papel de última instância deliberatória. Em relação aos empresários, além de a lei ter conferido representação expressiva dessa categoria nos CAPs (pois dos quatro blocos que constituem o conselho os empresários detêm dois, operadores e usuários dos serviços), ela permitiu que os terminais privativos operassem com cargas de terceiros. Abriu-se, assim, a possibilidade para uma “privatização informal” do subsetor, já que, para a criação de um terminal privativo, não é necessário licitação, e sim autorização do governo para exploração da atividade pelas entidades de direito privado. Como apontou Nascimento (1999), é interessante que, apesar de criticado, o padrão corporativo de representação de interesses resistiu ao processo de reforma nos portos. Tal fato, como será visto, significará constrangimento à reestruturação institucional do subsetor, com a criação das agências reguladoras autônomas no final da década de 1990.

4.4.2 NAVEGAÇÃO

A atividade de navegação é dividida em quatro modalidades (conforme Artigo 2º da Lei nº 9.432/1997): *i*) de cabotagem, realizada entre portos ou pontos do território brasileiro; *ii*) de longo curso, realizada entre portos brasileiros e estrangeiros; *iii*) interior, realizada em hidrovias interiores (rios, lagos, canais, lagoas, baías etc.); e *iv*) de apoio marítimo e portuário.

Historicamente, a navegação marítima no Brasil foi marcada pela intervenção governamental e regulamentação da atividade (necessidade de autorização da União para a operação de empresas), existência de órgãos específicos voltados para o acompanhamento, disciplinamento e fiscalização das atividades no setor; e destinação de recursos e subsídios (baseados em tributos específicos) para o financiamento das empresas de navegação nacionais e de suas frotas, numa política explícita de dotar o país de marinha mercante atuante e consolidar a indústria nacional de construção naval (esta implantada oficialmente em 1960).

Visava-se também, com essas ações governamentais, aumentar a participação da bandeira brasileira no total de fretes gerados no comércio exterior, reduzindo o impacto negativo desse item no balanço de pagamentos. Deste modo, a política brasileira de transporte marítimo era restritiva, impondo reserva de cargas de importação para empresas brasileiras de navegação e restrições à importação de embarcações. Além disso, atuavam companhias estatais, como a Lloyd Brasileiro, a Fronape (para a Petrobras) e a Docenave (para a CVRD), em conjunto com companhias privadas.

As políticas para a marinha mercante e a construção naval foram administradas por longo período pela Sunamam, criada em 1969 pelo Decreto nº 64.125. Antes da Sunamam, funcionava a Comissão de Marinha Mercante (CMM), formada em 1941 pelo governo Vargas, com atribuições de formular, executar e supervisionar a política nacional para a área. A Sunamam era autarquia federal vinculada ao Ministério dos Transportes e contava com autonomia administrativa e financeira para disciplinar e fiscalizar o transporte aquaviário brasileiro e financiar a armação nacional. O financiamento para a produção e a comercialização dos navios construídos nos estaleiros brasileiros era realizado por meio do Fundo de Marinha Mercante (FMM), criado em 1958, formado por tributo incidente sobre o frete de mercadorias (adicional de frete).

Ao longo da década de 1970, a Sunamam implementou os planos de construção naval contando com os recursos do FMM. Ressalte-se que no contexto do II PND (1975-1979) o Brasil foi alçado ao segundo lugar no *ranking* mundial dos maiores construtores de navios. No que tange à construção naval nacional, esta se baseou em mecanismos de incentivos e subsídios à indústria e aos armadores, no controle do mercado e na administração estatal sobre as decisões dos financiamentos e escolha dos navios (Lima Neto, 2001).

Porém, no início dos anos de 1980 foi retirada da Sunamam a administração do FMM; este passou para o agenciamento financeiro do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com administração do Ministério dos Transportes, a partir do Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante (CDFMM). A Sunamam foi extinta em 1989, sob acusações de locupletamento de autoridades governamentais, armadores e industriais. Com a extinção da superintendência, a regulação da atividade deixou de ser realizada por organização da administração indireta do Estado e foi transferida a administração direta, para a Secretaria de Transportes Aquaviários do Ministério dos Transportes, permanecendo assim até a criação da ANTAQ, em 2002.

No cenário das reformas liberalizantes, no começo dos anos de 1990, o governo deu início ao processo de desregulação da atividade, adotando medidas de abertura do mercado para a navegação de longo curso, a abertura do capital das empresas brasileiras, o fim da prescrição de cargas a navios de bandeira brasileira e a liberação do afretamento de embarcações estrangeiras. O objetivo era criar competição na atividade para baratear os fretes marítimos e reduzir os custos das importações e exportações, como também expor os estaleiros nacionais à concorrência internacional (Motta, 2006).

Em 1991, as Portarias nº 7 a nº 10 do então Ministério da Infraestrutura desregulamentaram a atividade, acabando com as cotas de participação das empresas brasileiras, liberando a operação em qualquer rota, bem como a navegação turística de cabotagem. A navegação de longo curso pôde ser explorada por empresas de navegação estrangeira, desde que atendido o princípio da reciprocidade. O ano de 1994 também foi marcado pela paralisação na concessão de prioridades na aplicação do FMM, desbalanceando os estaleiros nacionais. Como resultado, tais políticas significaram a diminuição da frota mercante nacional, aumento dos afretamentos de embarcações estrangeiras, bem como a contração da construção naval brasileira (Fadda, 1999 *apud* Motta, 2006).

Em 1995, quanto às reformas constitucionais realizadas pelo governo FHC, a Emenda Constitucional (EC) nº 7/1995 deu nova redação ao Artigo 178 da CF/1988: a reserva de mercado da navegação de cabotagem de mercadorias para embarcações nacionais foi “desconstitucionalizada”, significando a transferência para a legislação ordinária do estabelecimento das condições em que empresas de navegação estrangeiras podem operar a atividade. Segundo Motta (2006), tal emenda não implicou a abertura instantânea da atividade, pois o que existe, até o momento, são condições para o afretamento de embarcações estrangeiras para a navegação de cabotagem e normas legais que preveem as hipóteses e condições em que embarcações estrangeiras poderão explorar essa espécie de navegação (ver Lei nº 9.432/1997).²³

23. A Lei nº 9.432, de 1997, que dispôs sobre a ordenação do transporte aquaviário, abriu aos armadores e às embarcações de todos os países a operação do transporte de mercadorias na navegação de longo curso, mas conservou a exclusividade às embarcações brasileiras a navegação de cabotagem, salvo em casos excepcionais. Destaque-se que a lei inicialmente determinou que dependeria de concessão, permissão ou autorização do transporte de cargas pelos meios aquaviários (Artigo 20). Contudo, o Ministério dos Transportes, mediante a Portaria nº 6/1998, restituiu a necessidade de autorização para as empresas brasileiras de navegação.

Todavia, como ressalta Motta (2006), com a EC nº 6/1995, que acabou com a distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional (e o tratamento preferencial cedida à última), possibilitou-se a internacionalização das empresas brasileiras de navegação – inclusive as que exploram a navegação de cabotagem – por meio da venda de participação acionária ao capital estrangeiro (podendo, inclusive, constituir-se mediante 100% com patrimônio do exterior). Em outras palavras, a EC nº 6/1995 concedeu, indiretamente, a exploração da atividade de navegação de cabotagem de mercadorias por empresas estrangeiras – e isto veio, efetivamente, a acontecer.²⁴

Como resultado dessas políticas, assistiu-se ao longo dos anos de 1990 a venda ou associação das empresas brasileiras de navegação com grandes empresas estrangeiras, mediante parcerias, fusões e incorporações. Ao mesmo tempo, a indústria de construção naval brasileira foi praticamente desativada. Ferreira Neto (2010) esclarece que tal quadro indicava acentuada fragilidade do país, no tocante ao risco de permanecer o seu tráfego marítimo dominado por monopólios de empresas estrangeiras, dada a diminuta frota de navios próprios. De acordo com o citado autor, naquela época as Escolas de Formação de Oficiais da Marinha Mercante vinculadas à Marinha do Brasil formavam turmas que somavam o reduzido número de, no máximo, trinta novos oficiais por ano.

Recopilando, historicamente a indústria naval e a navegação nacional sempre foram apoiadas pelo governo, com políticas de subsídios e reservas de mercado. Se na década de 1970 o Brasil alçou à posição de segundo maior fabricante de navios (perdendo apenas para o Japão, em termos de embarcações encomendadas) com expressiva frota mercante, ao final da década de 1990 assistia-se tanto à internacionalização patrimonial dos armadores nacionais – restando diminuta frota nacional para garantir políticas de frete do comércio internacional ou assegurar o transporte de cabotagem na costa brasileira –, como à desativação da indústria da construção naval. Apesar do reconhecimento dessas condições pelos agentes do setor, principalmente dos trabalhadores marítimos e forças armadas, não existia qualquer ação efetiva por parte do governo federal destinada a reverter a situação. Tal quadro carregaria, como será visto, significativas implicações políticas.

24. Ervilha, Dalto e Suertegaray (2008, p. 60) enumeram três empresas que hoje operam na cabotagem: a Aliança Navegação, pertencente ao grupo *Hamburg Süd*, da Alemanha; Mercosul Line, pertencente à Maersk, de capital dinamarquês; e a Log-In Logística Intermodal S.A. (ex-Docenave), empresa aberta, listada na Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa).

4.5 A ESPECIFICIDADE INSTITUCIONAL DA AVIAÇÃO COMERCIAL NO BRASIL

Vale a pena uma nota sobre o desenvolvimento institucional da aviação civil no Brasil. Apesar de ser uma modalidade de transporte, excepcionalmente no caso brasileiro, ela não se encontra dentro das competências do Ministério dos Transportes. Isso tem suas origens na década de 1940, quando da criação do Ministério da Aeronáutica, ainda no governo Vargas.

Conforme Anderson (1979), o transporte aéreo comercial no Brasil, seguindo tendência mundial, iniciou-se no período entre guerras, aproveitando-se do desenvolvimento da tecnologia aeronáutica e das facilidades de fabricação de aeronaves que se desenvolveram naquele período. Em 1927 começou a operar a primeira linha comercial bem-sucedida no Brasil, entre Rio de Janeiro e Porto Alegre, por uma companhia de origem alemã, a Sindicato Condor. A Viação Aérea do Rio Grande do Sul (VARIG), empresa de capital brasileiro e alemão, também foi fundada naquele mesmo ano.

Após quatro anos de o governo autorizar o funcionamento dessas duas empresas, foi criado o Departamento de Aviação Civil (DAC) pelo Decreto nº 19.902/1931, subordinado ao então Ministério da Viação e Obras Públicas. A primeira legislação regulando a aeronáutica veio no ano seguinte (Decreto nº 20.914/1932). A aviação comercial era, portanto, subordinada à pasta responsável pelos transportes. Contudo, no ano de 1941, quando da criação do Ministério da Aeronáutica (Decreto nº 2.961, de 6 de janeiro de 1941), isso mudou.

De acordo com a doutrina político-militar brasileira da época, tudo o que se locomovesse no ar deveria pertencer ao novo ministério militar, por questões de “segurança nacional”. Assim, de modo diferente dos modelos estrangeiros, o Ministério da Aeronáutica foi criado sob a concepção de comando único, político e estratégico, sobrepondo-se a todas as atividades aeronáuticas do país e integrando a infraestrutura, civil e militar, para uso comum. Argumentava-se igualmente que havia desperdícios de meios, decorrentes da existência de três aviações gerenciadas em separado: do Exército, da Marinha e a comercial. Fundiram-se, assim, as aviações do Exército e da Marinha, que já existiam, criando-se a Força Aérea Brasileira (FAB), e transferiu-se o DAC para o novo Ministério da Aeronáutica, que reuniria a direção de toda a aviação brasileira.

Para o Ipea (2010, p. 353-358), em linhas gerais, ocorreram no Brasil duas grandes reformas na regulação do transporte aéreo: a primeira, no início da década de 1970, por meio do intervencionismo e da regulação estrita, conhecida como “competição controlada” e associada a políticas e mecanismos de integração territorial e desenvolvimento regional; a segunda, executada no início da década de 1990, sob a forma de política de “flexibilização”, com vista a mais liberdade de ação do mercado, alterando os rígidos padrões de controle de linhas, frequências, reserva de mercado e entrada de empresas e preços.

Na década de 1970, assistiu-se à intensificação da regulação estatal na atividade, com a adoção de políticas de estímulo a fusões de empresas e segmentação de mercados, já que a proliferação de empresas aéreas nas décadas de 1950 e 1960 havia gerado ambiente de competição predatória, cujas consequências foram corrigidas pelo intervencionismo governamental no setor (Barat, 2007). Em seguida, criou-se, em 1975, a aviação regional em bases monopolísticas, devido ao abandono de uma série de rotas que se tornaram antieconômicas pela utilização de aviões a jato (com mais assentos), associado ao desejo de se criar mercado para os aviões desenvolvidos pela Empresa Brasileira de Aeronáutica S/A (Embraer) (Pinheiro e Saddi, 2005, p. 342). Nesse período, as variáveis “preço” e “frequências” eram definidas pelas autoridades aeronáuticas e a entrada de novas empresas era rigidamente controlada, não havendo competição entre empresas que operavam ligações nacionais ou regionais.

Na década de 1990, iniciou-se o processo de flexibilização regulatória da aviação comercial brasileira a partir de um processo de introdução da competição no subsetor, caracterizado por uma série de medidas revendo segmentações de mercado, autorizações para a entrada de novas companhias e fixação de tarifas. Para Salgado (2008), a política de flexibilização começou efetivamente em 1992, como parte integrante do Programa Federal de Desregulamentação (Decreto nº 99.179/1990), apesar de elementos de liberalização de preços por meio de bandas tarifárias já estarem vigentes desde 1989. Em seguida, veio uma sequência de portarias expedidas pelo DAC. Segundo a autora, o processo de liberalização aconteceu em três rodadas, respectivamente, em 1992, 1998 e 2001. Na primeira rodada, os monopólios regionais foram abolidos e a entrada de novas operadoras passou a ser estimulada, resultando em uma onda de pequenas companhias aéreas entrantes no mercado. Outra medida adotada foi a introdução de preços de referência, com novas bandas tarifárias que variavam de -50% a +32% do valor principal. Na segunda rodada de liberalização, foram removidas as bandas

tarifárias, pondo em prática a total liberalização dos preços. Por fim, a terceira rodada veio com a flexibilização dos processos de entrada de novas firmas e de pedidos de novas linhas aéreas, frequências de voo e aviões.

Cabe ressaltar que, desde 1941, vigorou a gestão centralizada, sob a égide do Ministério da Aeronáutica. Este tinha a responsabilidade, além da regulação da aviação civil, pela administração da infraestrutura aeroportuária. A Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) foi criada pela Lei nº 5.862/1972 e vinculada ao Ministério da Aeronáutica. De acordo com Rodrigues (2004), durante o período de existência do DAC as delegações para a operação de linhas aéreas eram ato discricionário, isto é, não seguiam qualquer processo licitatório. O processo de alocação de empresas no mercado sequer obedecia a legislação de concessões, pois a Lei nº 8.666/1993 estabeleceu, em seu Artigo 122, que as concessões de linhas aéreas deveriam observar procedimento licitatório específico, estabelecido no Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA). Todavia, o CBA era omissivo quanto a essa questão. Assim, segundo o autor, linhas e rotas aéreas eram acertadas e distribuídas em comissões estabelecidas pelo próprio DAC, sem prestar contas à sociedade.

No que se refere à vinculação institucional da atividade à área militar, não houve mudanças com a criação do Ministério da Defesa (MD) em 1999 pela Lei Complementar nº 97 de 1999: esta estabeleceu que caberia ao Comando da Aeronáutica orientar, coordenar e controlar as atividades de aviação comercial (Artigo 18), como também que lei específica criaria a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), em substituição ao DAC, estando a nova agência vinculada ao MD.²⁵

Fez-se, até o momento, uma análise retrospectiva, mas não exaustiva, do processo de desestatização e liberalização do setor de transportes ocorrido no âmbito federal na década de 1990. Objetivou-se, com isso, contextualizar a sequência em que foram empreendidas as reformas e situar as principais características institucionais resultantes para cada subsetor. Ambas (sequência e características institucionais) conformarão os interesses, os objetivos e as estratégias dos atores no momento subsequente, quando da criação das agências reguladoras autônomas (objeto da seção seguinte). O quadro 4 sintetiza as transformações indicadas.

25. A ANAC foi criada em 2005, pela Lei nº 11.182. A desvinculação da aviação comercial da área militar no Brasil só veio a acontecer em 2011, no governo Dilma, com a criação da Secretaria de Aviação Civil (SAC), com *status* de ministério e subordinada diretamente à Presidência da República (via MP nº 527/2011, substituída pela Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011). Com isto, a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) e a ANAC, antes ligadas ao MD, ficaram subordinadas à SAC-PR.

QUADRO 4

Sinopse: a desestatização no setor federal de transportes na década de 1990 (até a criação das agências reguladoras, em 2001)

Itens	Ferrovias	Rodovias	Transporte rodoviário interestadual de passageiros	Transporte rodoviário de cargas	Portos	Navegação marítima	Transporte aéreo
Antecedentes (anos de 1930 aos de 1980)	Encampação das ferrovias concessionadas ao capital privado Criação da RFFSA, em 1957 Criação da empresa estadual Fepasa, em 1971	Criação do DNER (1937) Concessão de autonomia financeira e administrativa ao DNER e instituição do FRN, em 1945 Desvinculação de receitas para a infraestrutura rodoviária, a partir de 1982 Vedação da vinculação de impostos a órgãos, fundos ou despesas predeterminadas, pela CF de 1988	Serviços sempre prestados pela iniciativa privada, sob delegação do poder público Regulação dos serviços a cargo do DNER de 1969 até 1990	A atividade sempre operou em ambiente desregulado, no que diz respeito às questões econômicas Necessidade de registro das empresas e veículos autônomos de transporte rodoviário de carga, com condições para o exercício da atividade, a partir de 1983	O Estado detinha o monopólio da operação portuária. Os sindicatos de trabalhadores detinham o monopólio da gestão da força de trabalho avulsa Os terminais de uso privativo só podiam movimentar cargas próprias Portobrás, empresa <i>holding</i> criada em 1975	Encampação de companhias de navegação privada Criação, em 1958, da Taxa de Renovação e do FMM Criação da Sunamam, em 1969 Reserva de carga à bandeira brasileira e políticas de apoio à construção naval nacional Exclusividade da cabotagem para armadores brasileiros	Início da operação da Condor e VARI, em 1927 Criação do DAC, em 1931, vinculado ao Ministério de Viação e Obras Criação do Ministério da Aeronáutica, em 1941, com a transferência do DAC para sua alçada Intensificação da regulação estatal a partir da década de 1960 Criação da aviação regional em 1975
Principais características das reformas dos anos de 1990	Concessão dos serviços e arrendamento do material rodante e instalações da RFFSA à iniciativa privada, divididas regionalmente em sete malhas (incluindo a Fepasa) No processo de desestatização não houve distinção entre explorador da infraestrutura, operador e cliente dos serviços	Primeira etapa do programa de concessões de rodovias federais a empresas privadas Atualização e municipalização de rodovias federais por meio de convênios	Exigência de licitação para entrada de novas empresas no setor Redução do prazo de outorga para quinze anos, improrrogáveis Prorrogação das delegações para realização de processo licitatório	Fim da necessidade do registro para empresas e transportadores autônomos	Disolução da Portobrás Quebra do monopólio público na operação portuária Quebra do monopólio sindical na administração da mão de obra avulsa (criação dos Ogmoss) Criação dos CAP's para, em conjunto com as Administrações Portuárias (APs), regulamentar cada porto Arrendamento para a iniciativa privada de terminais na área do porto organizado Permissão aos terminais de uso privativo para movimentação de cargas a terceiros	Extinção da Sunamam, em 1989 Liberação da navegação de longo curso Abertura ao capital estrangeiro das empresas brasileiras de navegação Liberação do afretamento de embarcações estrangeiras Suspensão na concessão de prioridades na aplicação do FMM	Extinção dos monopólios regionais e introdução de bandas tarifárias, em 1992 Liberação das tarifas em 1998 Flexibilização dos processos de entrada no mercado com a operação de novas firmas a partir de 2001

(continua)

(continuação)

Itens	Ferrovias	Rodovias	Transporte rodoviário interestadual de passageiros	Transporte rodoviário de cargas	Portos	Navegação marítima	Transporte aéreo
Principais leis e dispositivos jurídicos ¹	Decreto nº 473/1992 (inclusão da RFFSA no PND) Lei nº 8.693/1993 (descentralização da CBTU) Decreto nº 1.832/1996 (novo regulamento dos serviços) Decreto nº 2.502/1998 (inclusão da Fepasa na RFFSA)	Decreto-Lei nº 791/1969 (dispõe sobre o pedágio em rodovias federais) Portaria MT nº 10/1993 (criação do Proctrofe) Lei nº 9.277/1996 (atualização e municipalização de rodovias federais e portos)	Decreto nº 2.521/1998 (dispõe sobre a outorga de permissão e autorização para a exploração de serviços)	Decreto nº 99.471/1990 (simplificação do registro de transportadores) Lei nº 9.611/1998 (dispõe sobre o transporte multimodal de cargas e revoga o Registro Nacional de Transportes Rodoviários de Bens)	Lei nº 8.630/1993 (Lei de Modernização dos Portos) Decreto nº 1.990/1996 (inclusão das Companhias Docas federais no PND) Lei nº 9.277/1996 (atualização e municipalização de rodovias federais e portos)	Portaria nº 7/1991 do Ministério da Infraestrutura EC nº 7/1995 (liberalização do transporte de mercadorias na cabotagem) Lei nº 9.432/1997 (ordenação do transporte aquaviário)	Decreto nº 99.179/1990 (Programa Federal de Desregulamentação) Lei Complementar nº 97/1999 (criação do MD e previsão da ANAC)
Organizações reguladoras até 2001	DTR/ STT do Ministério dos Transportes Cofer	DNER, vinculado ao Ministério dos Transportes	Ministério dos Transportes	Não aplicável	APs e CAPs	Departamento de Marinha Mercante da Secretaria de Transportes-Aquaviários do Ministério dos Transportes	DAC, subordinado ao Ministério da Aeronáutica

Fonte: Castro e Espósito (1998, p. 15-21). Elaboração do autor.

Nota: ¹ Legislação supraterritorial: Lei nº 8.031/1990 (Programa Nacional de Desestatização); Decreto nº 99.179/1990 (Programa Federal de Desregulamentação); Lei nº 8.666/1993 (Lei das Licitações); Lei nº 8.387/1995 (Lei das Concessões); Lei nº 9.074/1995 (outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos).

Depreende-se que a diretriz das políticas desestatizantes era, naquele momento, liberalizar e/ou descentralizar os serviços e concedê-los à iniciativa privada, basicamente. Isso bastaria para aumentar a eficiência dos mesmos, além de aliviar os problemas de caixa do governo. Assim, o processo de reformas seguiu a trajetória histórica de administração por subsetores, sem preocupação com a integração ou complementaridade entre os diversos modos. Ademais, não se estabeleceram previamente marcos regulatórios e estruturas organizacionais ajustadas à nova situação; negligenciou-se o fato de que mercados mais livres requerem o fortalecimento das funções de regulamentação, controle e fiscalização por parte do Estado (Vogel, 1996). Ao contrário, as ações empreendidas (demissão de funcionários e extinção de organizações públicas) vieram desestruturar a capacidade técnica e organizacional do governo federal. A resultante foi um mosaico de participações e interesses materializados nas situações de fato consolidadas e nos contratos firmados (em geral, com longos prazos de duração).

No transporte ferroviário, as malhas foram concedidas aos consórcios formados pelos próprios usuários das ferrovias, portanto, sob a lógica de um negócio, e não de um serviço público. Além disso, os contratos de arrendamento foram feitos de forma “quase que emergencial”, isto é, sem regras bem definidas quanto à preservação do patrimônio transferido, à revisão das tarifas e à disponibilização desse meio de transporte para o universo de usuários potenciais. Não se deve esquecer também os problemas trabalhistas que a desestatização da RFFSA motivou, tanto no que se refere aos passivos da empresa quanto ao número de demissões resultantes.

No transporte rodoviário de passageiros, as alterações nos regulamentos dos serviços que implicaram a exigência da prévia licitação para outorga das permissões afrontavam os interesses dos incumbentes, que se recusaram a ser submetidos a processo licitatório. Igualmente, no transporte rodoviário de cargas, a extinção do Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Bens contrariou o interesse das empresas transportadoras, que se veem ameaçadas pela concorrência com os transportadores autônomos (caminhoneiros), principalmente. Já o processo de concessão da infraestrutura rodoviária foi iniciado na ausência de marco regulatório (pois a Lei das Concessões foi promulgada dois anos depois) e de estrutura organizacional capacitada para a regulação (já que o antigo DNER se caracterizava como órgão executivo). Na primeira etapa do Procofe, os novos concessionários caracterizaram-se pelas grandes empreiteiras nacionais, que acabaram por monopolizar o mercado. Outrossim, foram

firmados contratos de longo prazo (entre 20 e 25 anos) que se transformaram no único instrumento de regulação das concessionárias – contratos que foram todos aditados posteriormente, sendo o DNER responsável por quase todas as renegociações.

Por fim, mas não menos importante, as reformas no transporte aquaviário tiveram como consequências a redução da frota e da participação da bandeira brasileira no comércio internacional, a decadência da navegação de cabotagem e a desativação da indústria de construção naval. No que se refere à armação nacional, assistiu-se a um processo de internacionalização patrimonial com a fusão ou venda das empresas nacionais aos conglomerados de capital estrangeiro. Nos portos, por sua vez, a reforma consubstanciada na Lei nº 8.630/1993 resultou na descentralização da administração, na qual a atividade de regulação é exercida por meio de um arranjo institucional autônomo com características corporativas de representação de interesses, via CAPs. Se os sindicatos de trabalhadores perderam a primazia para a alocação direta da mão de obra avulsa, eles ganharam assento nos Ogmós e, principalmente, nos CAPs. Em relação aos empresários, além de a Lei de Modernização dos Portos ter conferido a representação expressiva dessa categoria nos CAPs (dos quatro blocos que constituem o conselho os empresários são representados em dois, operadores e usuários dos serviços), ela abriu a possibilidade da “privatização informal” do subsetor ao autorizar que os terminais privativos, que passaram a poder operar cargas de terceiros, fossem criados sem a realização de licitação e passassem a operar com menos restrições regulatórias.

Todos esses elementos conformarão os interesses e as estratégias dos atores no momento subsequente, qual seja, no processo político de criação e delegação dos poderes regulatórios para as agências reguladoras autônomas no setor.

5 A RECONFIGURAÇÃO ORGANIZACIONAL DO SETOR FEDERAL DE TRANSPORTES: A LEI Nº 10.233/2001

5.1 A PROPOSTA DO PODER EXECUTIVO

Em 2 de setembro de 1999, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional a Mensagem nº 1.268 submetendo texto de PL que dispunha sobre a criação da Agência Nacional de Transportes (ANT), do DNIT, a reestruturação institucional do Setor Federal de Transportes e outras providências. Na Câmara dos Deputados, o projeto

recebeu a denominação de PL nº 1.615/1999. Na exposição de motivos na mensagem presidencial, constava a intenção do Executivo de estabelecer os lineamentos para o novo papel do Estado em sua função reguladora, completando, assim, as reformas no setor de transportes em curso no Brasil desde o início da década de 1990, com a criação e delegação de poderes regulatórios do ministério setorial para a agência autônoma.

A formulação do PL nº 1.615/1999 foi coordenada pelo Ministério dos Transportes. Constituiu-se uma comissão envolvendo os secretários do ministério e os presidentes das estatais vinculadas, cabendo ao GEIPOT (Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes) a coordenação técnica dos trabalhos até o encaminhamento para a Casa Civil. A coordenação do GEIPOT se fez com o apoio de consultoria internacional, que desenhou a estrutura do que seria a ANT, baseando-se nas orientações emanadas pelo ministério, na experiência internacional, assim como nos debates que surgiram na comissão constituída pelo ministro. O projeto da agência levou também em conta as diretrizes da reforma administrativa aprovadas pela Presidência da República, elaboradas, à época, pelo então Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), e definiu as funções que deveriam ficar no Ministério dos Transportes, as que iriam para a agência reguladora e para a nova agência executiva de infraestrutura.

Nessa concepção, o Ministério dos Transportes seria o núcleo que definiria a política para o desenvolvimento do setor. Isso quer dizer que o ministério ficaria com a formulação do planejamento estratégico e proposição do orçamento setorial. Além disso, o Ministério dos Transportes determinaria as diretrizes que iriam embasar todo o processo de delegação de serviços e infraestruturas de transportes à iniciativa privada.

A ANT, aos moldes das outras agências já criadas (por exemplo, Anatel), seria uma autarquia especial vinculada, mas não subordinada ao Ministério dos Transportes, desempenhando, como autoridade administrativa autônoma, a função de entidade reguladora e fiscalizadora dos segmentos do sistema federal de viação, inclusive os portos, sob exploração da iniciativa privada. À decisão da agência só caberia recurso na Justiça. O objetivo disso seria trazer segurança aos investimentos privados. De acordo com a proposta do Executivo, a ANT seria dirigida por um conselho diretor composto de cinco conselheiros nomeados pelo presidente da República, com mandatos fixos e não coincidentes, a serem sabatinados pelo Congresso. Para garantir a autonomia financeira, a agência contaria, além dos recursos da União, com receitas próprias advindas de

tributos, impostos e taxas cobradas sobre as concessões e permissões. Destaque-se que, ao contrário de outras agências reguladoras federais (por exemplo, Anatel), a estrutura da ANT não contava com um conselho consultivo, isto é, um órgão de participação institucionalizada da sociedade nas atividades e nas decisões da futura agência.

As áreas de atuação da ANT seriam, conforme o PL nº 1.615/1999, as seguintes: o transporte ferroviário (incluindo os ativos arrendados ao setor privado); o transporte rodoviário de passageiros; o transporte multimodal; a marinha mercante e os portos; as rodovias concedidas; e a fiscalização dos ativos federais delegados aos estados. Caberia ainda à agência reguladora a proposição, ao Ministério dos Transportes, para a aprovação deste, dos planos de outorgas do que seria concedido ou permitido, bem como as condições sob as quais essas outorgas ao setor privado seriam efetivadas.

No que se refere à marinha mercante e aos portos, o projeto do Executivo dispunha: para a marinha mercante, autorização para funcionamento de empresas de navegação (interior, cabotagem, longo curso, apoio marítimo e portuário); liberação de afretamento de embarcações estrangeiras por empresas brasileiras de navegação; liberação do transporte de cargas prescritas (cujo transporte é feito, prioritariamente, por embarcação nacional operada por empresa brasileira de navegação); e fiscalização dos operadores estrangeiros. O FMM ficaria sob a coordenação e a execução do Ministério dos Transportes. Para os portos: acompanhamento da política de preços; acompanhamento dos resultados das políticas de exploração comercial; acompanhamento da qualidade dos serviços; análise sobre propostas de solicitação de outorgas; acompanhamento de reclamações de usuários; a arbitragem dos conflitos; e concessão e delegação de portos públicos e autorização dos terminais privativos fora da área do porto organizado.

Já o departamento de infraestrutura de transportes, que sucederia o DNER, seria uma autarquia vinculada e subordinada ao Ministério dos Transportes; um órgão executivo de investimento em infraestrutura rodoviária, ferroviária, hidroviária e portuária que ficasse ao encargo do Ministério dos Transportes. Não teria independência administrativa e contaria com recursos financeiros da União. Desempenharia, assim, funções relativas a construção, manutenção e operação de toda a infraestrutura dos segmentos do sistema federal de viação sob administração direta do governo federal. Seria dirigido por um conselho de administração e por cinco diretores nomeados pelo presidente da República. Os objetivos desse novo departamento, de caráter executivo, seriam: operar e administrar

a infraestrutura de transportes sob sua responsabilidade, gerir projetos de infraestrutura e supervisionar e fiscalizar as atividades de entidades delegatórias de obras e serviços.

Em resumo, na proposta do Executivo constava um desenho organizacional com uma única agência reguladora para os transportes aquaviário e terrestre (a ANT) e a criação de uma agência de caráter executivo de investimento em infraestrutura de transportes. E justificava tal proposta no pressuposto de que a aglutinação da atividade regulatória das modalidades rodoviárias, ferroviárias e aquaviárias numa só agência traria um benefício fundamental na tomada de decisão, visando à articulação entre os diferentes modos. Ou seja, que a decisão e o acompanhamento e a fiscalização dos contratos de concessão se dessem sob o enfoque da multimodalidade.

5.2 A DISCUSSÃO NO CONGRESSO NACIONAL

Considerou-se o Congresso como o lugar ideal para analisar a dinâmica do processo político que resultou na decisão de interesse da pesquisa. A Comissão Especial (CESP) destinada a proferir parecer sobre o PL nº 1.615/1999 na Câmara dos Deputados constituiu-se, assim, no principal locus de análise. Conforme Velasco Júnior (2005, p. 46), as comissões do Congresso são o local de expressão dos interesses por excelência, por conta da identificação dos parlamentares que nela atuam em relação à matéria a ser apreciada, o que de alguma forma os vincula a setores econômico-sociais específicos.²⁶ É durante a negociação de uma proposição legislativa numa comissão do Congresso que o Executivo e sua coalizão legislativa são informados sobre os interesses em jogo, por meio do mecanismo que a literatura tem denominado “alarme de incêndio”.²⁷ Tais interesses são, por sua vez, mediados pelo relator da matéria, que tem papel fundamental, já que cabe a ele apresentar o projeto substitutivo ao original, incorporando propostas dos parlamentares e os interesses dos atores.

O quadro 5 relaciona o presidente, relator e demais membros titulares da CESP do PL nº 1.615/1999, indicando os vínculos dos deputados com o setor de transportes.

26. Ao contrário das comissões permanentes, tanto a criação como a designação dos presidentes e relatores das CESP são atos discricionários do presidente da Câmara dos Deputados.

27. Para McCubbins e Schwartz (1984), é um sistema de papéis, procedimentos e práticas estabelecidos pelo Congresso, que permite aos grupos de interesse acionar os políticos em caso de propostas indesejadas desencadeando uma reação *ex post* dos parlamentares.

QUADRO 5

CESP do PL nº 1.615/1999: membros titulares

Deputado(a)	Partido	Estado	Vínculo com o setor
1. João Henrique, presidente	PMDB	Piauí	Ministro dos Transportes (entre abril e dezembro de 2002)
2. Eliseu Resende, relator	PFLB ²	Minas Gerais	Diretor-geral do DER/MG (1964-1967); diretor-geral do DNER (1967-1974); e Ministro dos Transportes (1979-1982)
3. Affonso Camargo	PFL	Paraná	Ministro dos Transportes (1985-1986) Ministro dos Transportes e das Comunicações (1992)
4. Airton Cascavel	PPB ³	Roraima	NI
5. Alberto Goldman	PSDB ⁴	São Paulo	Ministro dos Transportes (1992-1993)
6. Alcione Athayde	PPB	Rio de Janeiro	NI
7. Almir Sá	PPB	Roraima	NI
8. Antônio do Valle	PMDB	Minas Gerais	NI
9. Aracely de Paula	PFL	Minas Gerais	NI
10. Ary Kara	PPB	São Paulo	NI
11. Carlos Santana	PT ⁵	Rio de Janeiro	Metalúrgico ferroviário da RFFSA (1976-1985); presidente (1985-1987, 1988-1990 e 1994-1996); e vice-presidente (1991-1993) do Sindicato dos Ferrovieiros
12. Chico da Princesa	PSDB	Paraná	Bilheteiro; chefe de agência; chefe do setor de turismo e chefe de garagem; e gerente administrativo (1974-1995) da Empresa Princesa do Norte S.A. (transporte rodoviário de passageiros)
13. Domiciano Cabral	PMDB	Paraíba	NI
14. Duilio Pisaneschi	PTB ⁶	São Paulo	Presidente da Associação das Empresas de Transportes Coletivos do ABCD (1979-1983); vice-presidente do Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros de São Paulo (1980-1989); e fundador do Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros por Fretamento do Estado de São Paulo
15. Eujácio Simões	PL ⁷	Bahia	NI
16. Ildefonso Cordeiro	PFL	Acre	NI
17. Jandira Feghali	PCdoB ⁸	Rio de Janeiro	Cônjuge de Severino Almeida Filho; presidente da Conttmaf; presidente da Associação Nacional dos Médicos Residentes (1983-1984); diretora (1984-1986) do Sindicato dos Médicos do Rio de Janeiro; e fundadora da União de Mulheres do Rio de Janeiro
18. José Borba	PMDB	Paraná	NI
19. José Rocha	PFL	Bahia	NI
20. Mario Negromonte	PSDB	Bahia	Secretário municipal de Transportes de Salvador (1993-1994)
21. Neuton Lima	PFL	São Paulo	NI
22. Olímpio Pires	PDT ⁹	Minas Gerais	NI
23. Oscar Andrade	PFL	Roraima	Empresário do setor de transporte urbano municipal; presidente do Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros de Porto Velho (1986-1994); vice-presidente da Federação das Empresas de Transporte de Passageiros de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Roraima (1995)
24. Osmar Serraglio	PMDB	Paraná	NI
25. Paulo Feijó	PSDB	Rio de Janeiro	Engenheiro da RFFSA(1978-1995)
26. Pedro Celso	PT	Distrito Federal	Presidente do Sindicato dos Trabalhadores em Transporte Rodoviário do DF (1985-1990)
27. Pedro Chaves	PMDB	Goiás	Secretário de Transportes e Obras Públicas de Goiânia (1995-1998)
28. Romeu Queiroz	PSDB	Minas Gerais	NI
29. Silvío Torres	PSDB	São Paulo	NI
30. Telma de Souza	PT	São Paulo	Prefeita de Santos (1989-1992), tendo atuado de modo significativo junto aos trabalhadores portuários durante a tramitação da Lei de Modernização dos Portos de 1993
31. Wellington Dias	PT	Piauí	NI

Fonte: Site da Câmara dos Deputados.

Nota: ¹ Partido do Movimento Democrático Brasileiro

² Partido da Frente Liberal

³ Partido Progressista Brasileiro

⁴ Partido da Social Democracia Brasileira

⁵ Partido dos Trabalhadores

⁶ Partido Trabalhista Brasileiro

⁷ Partido Liberal

⁸ Partido Comunista do Brasil

⁹ Partido Democrático Trabalhista

NI = não identificado.

Como se pode observar, a CESP foi formada por 31 deputados, tendo sido designado presidente o deputado João Henrique de Almeida Sousa (PMDB-PI) e como relator o então deputado Eliseu Resende (PFL-MG). Note-se que Eliseu Resende possuía longa trajetória no setor de transportes, tendo sido diretor-geral do DER de Minas Gerais, diretor-geral do DNER e, em seguida, ministro dos Transportes. No Congresso, como deputado federal no período do governo FHC (1995 a 2002), teve papel atuante nos processos de reforma do Estado, já que foi relator da lei que flexibilizou o monopólio do petróleo e criou a ANP (Lei nº 9.478/1997) e também a lei que estabeleceu o Sistema Nacional de Recursos Hídricos e criou a Agência Nacional de Águas (Ana) (Lei nº 9.984/2000).

Destaca-se, igualmente, a presença na CESP de mais dois outros ex-ministros dos Transportes: Affonso Camargo e Alberto Goldman (o deputado João Henrique alçou à posição posteriormente, no último ano do governo FHC). A comissão contava também com outros parlamentares que tinham, direta ou indiretamente, vinculações com o setor, especialmente o deputado Carlos Santana (PT-RJ) e as deputadas Telma de Souza (PT-SP) e Jandira Feghali (PCdoB-RJ). Esta, apesar de ter destaque na atuação tanto no Sindicato dos Médicos como na União de Mulheres do Rio de Janeiro, era cônjuge do presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Aquaviário e Aéreo, na Pesca e nos Portos (CONTTMAF), que reunia as federações de trabalhadores marítimos e portuários.

A CESP realizou ao todo 25 reuniões entre novembro de 1999 e novembro de 2000. Entre elas, dezesseis tiveram caráter de audiência pública. Nestas, foram ouvidos os mais diferentes atores, entre empresários, trabalhadores, especialistas e representantes de esferas de governo, concernentes aos subsetores de transporte rodoviário, ferroviário, aquaviário e, inclusive, aeroviário. O quadro 6 apresenta a relação dos expositores convidados pela CESP, bem como os subsetores a que eles estavam vinculados.

O PL originário do Executivo foi recebido pela Câmara dos Deputados com uma série de críticas, tanto dos parlamentares da base governista quanto da oposição. O Deputado Alberto Goldman (PSDB-SP), por exemplo, assim criticou a fraca justificativa do PL na 6ª reunião da CESP, em 1º de dezembro de 1999:

Quem acompanhar a exposição de motivos vai ficar frustrado. A exposição de motivos do projeto é rala. Ela não expõe absolutamente nada a respeito do projeto. É absolutamente genérica [...] Dá praticamente o título dos capítulos, diz que foram feitos avanços modernizantes, mas não entra no detalhamento da justificativa, da explicação de cada uma das mudanças que estão sendo feitas no

setor de transportes. Acho que era papel do governo, da Casa Civil, avaliar e aproveitar todos os trabalhos anteriormente feitos na construção das diversas agências. A Casa Civil tinha a obrigação de ter dado uma coordenação melhor a este trabalho.

QUADRO 6

Expositores nas audiências públicas da CESP do PL nº 1.615/1999

Data	Nome	Atividade/setor
23/11/1999	Eliseu Padilha	Ministro dos Transportes
24/11/1999	Heinz Georg Herwig	Presidente do Fórum dos Secretários de Transportes dos Estados
30/11/1999	José Carlos Gomes Carvalho	Vice-presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI)
1/12/1999	Deputado Affonso Camargo	Ex-ministro dos Transportes
	Deputado Alberto Goldman	Ex-ministro dos Transportes
	Deputado Odacir Klein	Ex-ministro dos Transportes
	Cloraldino Severo	Ex-ministro dos Transportes
7/12/1999	Antônio Carlos Valente	Conselheiro da Anatel
	José Mário Miranda Abdo	Presidente da Aneel
	Eloi Fernández y Fernández	Diretor da ANP
8/12/1999	Eduardo Bogalho Pettengill	Presidente da Infraero
	Marcos Antônio de Oliveira	Diretor-geral do DAC
14/12/1999	Bernardo Figueiredo	Presidente interino da Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (ANTF)
	José Ferreira David	Representante da Federação das Associações dos Engenheiros Ferroviários (Aenfer)
	Etevaldo Pereira dos Santos	Presidente da Federação Nacional das Associações dos Ferroviários Aposentados e Pensionistas (FENAFAP)
	Waldemar Pires Ribeiro	Presidente da Associação dos Engenheiros da Estrada de Ferro Leopoldina (AEEFL)
	Valmir de Lemos	Presidente do Sindicato dos Ferroviários da Central do Brasil
15/12/1999	Nazareno Afonso	Vice-Presidente da Associação Nacional dos Transportes Públicos (ANTP)
	Moacyr Servilha Duarte	Presidente da Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias
11/1/2000	Cláudio Roberto Fernandes Décourt	Vice-Presidente do Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima (Syndarma)
	Severino Almeida	Presidente da CONTMAF
12/1/2000	Carlos Acatauassu	Presidente da Associação Brasileira das Entidades Portuárias (ABEP)
	Wilen Manteli	Representante da Associação Brasileira de Terminais Portuários Privativos (ABTP) e da Federação Nacional dos Operadores Portuários (FENOP)
	Abelardo Whickam Fernandes	Presidente da Federação Nacional dos Estivadores
	José Renato Inácio de Rosa	Presidente da Federação Nacional dos Portuários
18/1/2000	Oscar Conte	Presidente da Associação Brasileira das Empresas de Transporte Rodoviário Intermunicipal, Interestadual e Internacional de Passageiros
	Alfredo Peres da Silva	Diretor-executivo da Associação Nacional das Empresas de Transportes Rodoviários de Carga
19/1/2000	Carlos Alberto Wanderley	Presidente do GEIPOP
26/1/2000	Genésio Bernardino de Souza	Diretor-geral do DNER
	Almir Lopes Calmont de Andrade	Presidente da Associação Brasileira de Engenheiros Rodoviários
	José Alberto Pereira Ribeiro	Presidente da Associação Nacional das Empresas de Obras Rodoviárias (Aneor)
1/2/2000	Luiz Fernando Santos Reis	Presidente do Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada (SINICON)
	Alberto Oliveira Freire Neto	Presidente do Fórum de Secretários Municipais de Transportes

(continua)

(continuação)

Data	Nome	Atividade/setor
2/2/2000	Professor Anísio Brasileiro	Departamento de Engenharia Civil da Universidade de Pernambuco (UPE)
	Professor Joaquim Aragão	Departamento de Engenharia Civil da Universidade de Brasília (UnB)
	Professor José Eugênio Leal	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio)
	Professor Rômulo Orrico	Programa de Engenharia da Coordenação do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)
9/2/2000	Adriano Murgel Branco	Consultor da Secretaria de Estado dos Transportes de São Paulo
	Frederico Bussinger	Consultor independente na área de transportes; ex-secretário-executivo do Ministério dos Transportes; e ex-diretor de Gestão Portuária da Companhia Docas de São Paulo
	Joseph Barat	Consultor de entidades públicas e privadas; consultor internacional; e livre docente da UFRJ
5/4/2000	Brigadeiro Mauro José Miranda Gandra	Presidente do Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias (SNEA)
	Comendador Gelson Daguimar Fochesato	Presidente da Associação de Pilotos da VARIG
	Grazziela Baggio	Presidente do Sindicato Nacional dos Aeroviários (SNA)

Fonte: Câmara dos Deputados.

Ao mesmo tempo, deputados da oposição e da base governista revelaram lacunas e superposições presentes no projeto. Uma foi a falta de definições claras dos princípios fundamentais que regeriam o setor, dos objetivos da sua reestruturação, bem como de definição clara do papel do Estado nos transportes. Outra foi relacionada à existência de zonas cinzentas entre as competências e atribuições do Ministério dos Transportes e da agência reguladora a ser criada, como também desta com a nova agência de caráter executivo, o departamento de infraestrutura de transportes. Do mesmo modo, o projeto foi acusado de não tratar a relação das novas organizações com suas congêneres nos estados e municípios. Foi também desaprovado o fato de o governo propor a reestruturação da administração do sistema de transportes sem visão estratégica para o setor, um plano nacional de logística, ou sem a definição prévia sobre o Sistema Nacional de Viação.²⁸

Vários pontos do PL foram objeto de controvérsia e discussão. Um que se destacou se referiu ao fato de o subsetor aeroviário não estar incluído numa proposição de reformulação do setor federal de transportes, tanto no que se refere às concessões das linhas aéreas quanto na condução da administração aeroportuária.

28. O PL nº 1.176/1995, de iniciativa do Executivo, que propunha a reformulação do Sistema Nacional de Viação, constituído pela infraestrutura física e operacional dos transportes de pessoas e cargas em níveis federal, estadual e municipal, ainda estava em discussão no Congresso.

Gostaria de fazer algumas observações. Em primeiro lugar, algo com que todos vão concordar: de uma vez por todas, ou assumimos ou dizemos que somos suficientemente fracos para não assumir. Não há nenhuma razão para que o setor aeroviário, o setor de aeroportos não esteja incluído no setor de transportes. [...] Acho que estamos fazendo uma coisa séria aqui - e é assim que temos que fazê-la - e não há como não discutirmos a questão da infraestrutura aeroportuária. É tão importante quanto qualquer outro desses setores. Portanto, não pode ficar como uma reserva de domínio de algumas pessoas do setor público, usem ou não usem galões. Não me interessa, são funcionários públicos como quaisquer outros. Houve um tempo em que eles tinham em suas mãos algo mais do que o galão. No seu peito tinha um galão, mas nas suas mãos tinha algo mais. E a sociedade se atemorizava diante disso. Não é mais a situação. Vivemos num regime democrático, e, no regime democrático, não é mais aceitável que o setor aeroportuário esteja fora de um projeto de reformulação do setor de transportes. Não consigo admitir e não consigo imaginar. E quero ver se alguém consegue dar alguma explicação [...] Historicamente, no Brasil, temos o Departamento de Aviação Civil e a Infraero como concessionária, ligados ao que era o Ministério da Aeronáutica. Hoje, não existe mais o Ministério da Aeronáutica, existe o Comando da Aeronáutica e o Ministério é o da Defesa. Parece-me que se antes já ficava muito claro que era uma relação estranha, no Ministério dos Transportes sentimos isso, porque a todos os congressos a que íamos, na hora de discutir aviação, transporte aéreo, tínhamos de nos retirar da sala, porque não se tratava mais de Ministério dos Transportes; era do Ministério da Aeronáutica (Deputado Alberto Goldman, durante a 3ª reunião da CESP, em 23/11/1999)

Eu fui o primeiro Ministro dos Transportes depois do regime militar. Naquela época, era um tabu falar em transferir transporte aeroviário da Aeronáutica para o Ministério dos Transportes. Ninguém falava nisso. Mas já se passaram 14 anos desde 1985, e hoje já temos o Ministério da Defesa. Portanto, está-se modernizando a estrutura de organização pública federal. Creio que, independentemente do resultado, se transfere ou não, esse é um assunto que teria de ser discutido nesta Comissão Especial. Se a comissão vai aprovar ou não é outra coisa; se o plenário vai aprovar ou não também é outra coisa. Mas não creio que se possa fazer uma análise atual, moderna, transformadora, sem que pelo menos se discuta a possibilidade de finalmente transferirmos o transporte aéreo para o âmbito do Ministério dos Transportes (Deputado Affonso Camargo, na 6ª reunião da CESP, em 1º de dezembro de 1999).

De fato, a CESP incluiu a discussão do transporte aéreo em seus trabalhos, como se depreende da listagem dos expositores convidados para as audiências públicas. Inclusive, chegou-se primeiramente a aventar a inclusão do transporte aéreo no rol de competências da ANT inicialmente proposta e, num segundo momento, que o substitutivo do relator contemplasse a criação da ANAC. Porém, conforme relatos, o Comando da Aeronáutica vetou tais iniciativas articuladas pelo então ministro da Defesa, Élcio Álvares. Assim, sob a alegação que a lei que definiu as atribuições das

Forças Armadas vinculou a gestão da aviação civil ao Ministério da Defesa,²⁹ a CESP abandonou o assunto e o DAC continuou até o fim do governo FHC sob controle da Aeronáutica, sendo a ANAC criada somente no ano de 2005.

Os deputados da oposição, por sua vez, mencionaram a ausência no texto do PL nº 1.615/1999 de um conselho consultivo para institucionalizar a participação da sociedade na ANT, aos moldes da Anatel e outras agências reguladoras federais recém-criadas, como também a inexistência da questão relacionada à pesquisa e ao desenvolvimento científico e tecnológico. Este, um ponto reivindicado pela comunidade acadêmica e universitária ligada ao setor de transportes. Durante as audiências públicas, os representantes da Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes (ANPET) alegaram que a questão do desenvolvimento científico e tecnológico não fora devidamente tratada no projeto apresentado pelo Executivo. Propuseram, deste modo, que a agência a ser criada tivesse competência na promoção do desenvolvimento científico e tecnológico do setor, aos moldes das leis de criação da ANP (petróleo), Aneel (energia elétrica) e Anatel (telecomunicações), ou seja, destinando recursos permanentes para pesquisa.

A proposta de extinção do GEIPOT (a empresa estatal responsável pelo planejamento dos transportes), decorrente da reestruturação apresentada, também causou preocupação a parlamentares e especialistas ouvidos pela CESP, pois o PL não definia a função do planejamento estratégico dos transportes na nova estrutura organizacional do governo federal.

O PL foi acusado, igualmente, de não mencionar a RFFSA, particularmente a situação dos trabalhadores, aposentados e pensionistas após a liquidação da empresa.³⁰ Como indicado, após o processo de desestatização, a RFFSA foi reestruturada, mantendo uma estrutura nacional com uma administração geral e escritórios regionais para assumir papéis relacionados, principalmente, ao gerenciamento dos contratos de arrendamento e à fiscalização das concessões. Os trabalhadores ferroviários, representados pela Federação das Associações dos Engenheiros Ferroviários (FAEF), a FENAFAP, a AEEFL e o Sindicato dos Ferroviários da Central do Brasil, argumentaram que, apesar

29. A Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, determina que seja criada uma agência reguladora específica para a aviação civil.

30. O *Diário Oficial da União* (DOU), em 8 de dezembro de 1999, publicou o Decreto nº 3.277, de 7 de dezembro de 1999, que dispõe sobre a dissolução, liquidação e extinção da RFFSA.

de existirem dispositivos que viabilizavam a transferência de empregados e funcionários para as novas organizações, nada existia no PL nº 1.615/1999 que possibilitasse o adequado aproveitamento do pessoal remanescente da rede. Reivindicavam, assim, com o apoio de deputados da oposição, que tal assunto fosse contemplado no substitutivo do relator, para evitar as demissões entre a categoria que o PL nº 1.615/1999 implicava, como também definir a situação dos aposentados e pensionistas (a responsabilidade pelo pagamento de inativos e pensionistas oriundos da RFFSA) e dos fundos de pensão.

Os atores do transporte rodoviário também trouxeram demandas e pontos para discussão aos trabalhos da CESP. O representante da Associação Brasileira das Empresas de Transporte Rodoviário Intermunicipal, Interestadual e Internacional de Passageiros (Abrati), Oscar Conte, externou a situação de intranquilidade dos empresários da atividade tendo em vista a “falta de garantias jurídicas” dos seus contratos. Em outras palavras, dado o prazo fixo e improrrogável das permissões fixadas pelo Decreto nº 2.521/1998, que atendeu à Lei das Concessões (conforme discutido anteriormente). Com isso, a Abrati veio reivindicar a prorrogação das permissões em vigor e afastar a necessidade de licitação para operação dos serviços. Talvez, por isso, defenderam durante exposição na CESP a separação de cada um dos segmentos de transporte em agências reguladoras diferentes, isto é, pela facilidade de captura que a criação de agências específicas para cada subsetor pode proporcionar.

No mesmo espírito, as empresas de transporte rodoviário de cargas representadas pela Associação Nacional do Transporte Rodoviário de Carga (NTC) vieram propor a regulação da entrada na atividade, especificamente o instituto da autorização para o exercício da atividade de prestação dos serviços por conta de terceiros e mediante remuneração (caminhoneiros autônomos), mas sem o tabelamento de fretes, mediante a criação do Registro Nacional dos Transportadores Rodoviários de Carga (RNTRC). Propuseram também a proibição aos transportadores de carga própria de prestar serviços a terceiros. Como se discutiu, a restrição da competição é uma demanda histórica das grandes empresas transportadoras dessa atividade.

Já os atores privados ligados à infraestrutura rodoviária, concessionárias de rodovias e empreiteiros de obras públicas – representados pela Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias (ABCR), Associação Nacional das Empresas de Obras Rodoviárias (Aneor) e Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada (Sinicon)

não contrapropuseram a proposta do Executivo. Tal grupo objetivava, sobretudo, garantir os contratos de concessão já firmados. Dessa maneira, a criação de uma agência nos moldes pretendidos pelo Executivo não iria de encontro aos seus interesses. Ao contrário, a existência de uma agência reguladora autônoma poderia impedir atos por eles denominados “eleitoreiros”, a exemplo da redução de pedágios acontecida no Estado do Paraná em 1998.³¹ O mesmo pode-se afirmar sobre os concessionários dos serviços e arrendatários dos bens e ativos operacionais da RFFSA: a esse grupo de atores, representado pela ANTF, havia apenas o interesse na manutenção e integridade dos contratos de concessão e arrendamento já firmados.

Não obstante, foi a questão do transporte aquaviário (navegação marítima e regulação dos portos) que resultou na cisão da agência inicialmente proposta pelo Executivo em duas: uma para o transporte ferroviário e rodoviário, outra para navegação e portos. Houve convergência de interesses nas posições dos trabalhadores (marítimos e portuários) e empresários (administradoras de terminais privativos e empresas de navegação) dos dois subsetores, contrários às propostas apresentadas no PL do governo.

As empresas de navegação nacional, representadas pelo Syndarma, expressaram a ideia de que os transportes aquaviários (especialmente o marítimo) deviam contar com uma agência que tratasse especificamente da atividade. O interesse era que a navegação nacional, inclusive a indústria da construção naval, pudesse contar com uma política específica que soerguesse a atividade.

Como indicado, após o processo de liberalização e desregulação da atividade ocorrido no início dos anos de 1990, assistiu-se tanto à internacionalização patrimonial dos armadores nacionais, restando diminuta frota de bandeira brasileira para garantir políticas de frete do comércio internacional ou assegurar o transporte de cabotagem na costa brasileira, como a desativação da indústria da construção naval. Em favor da proposta de uma agência para a navegação, argumentaram que uma agência única de transportes, tal como proposto pelo Executivo (responsável pelos transportes rodoviário, ferroviário e aquaviário), ofereceria o risco de relegar a navegação marítima a segundo plano, dada a predominância do modo rodoviário de transportes no Brasil. Assim, propuseram que tal agência fosse criada para dar à marinha mercante brasileira

31. Em julho de 1998 (ano eleitoral), o então governador do Paraná, candidato à reeleição, reduziu em ato unilateral em 50% a tarifa nos pedágios das rodovias do estado.

condições autônomas para seu desenvolvimento, agregando, inclusive, a administração do FMM, principal instrumento de fomento ao desenvolvimento do setor.³²

A proposta deste trabalho, diria relativamente até com certa audácia, é que o setor de transportes aquaviários, englobando o transporte marítimo internacional e nacional, o apoio marítimo e portuário e o transporte hidroviário no interior, contasse com a formação de uma agência que tratasse especificamente dele. Essa é a nossa visão. O tratamento em uma estrutura complexa como a Agência Nacional de Transportes, no momento, parece que relegaria o setor de transporte internacional a uma posição um pouco subalterna e traria ao seu relacionamento com os próprios órgãos do governo uma série de dificuldades. Achamos que o setor tem importância e justificativa suficiente para ter relativa independência, com a criação de uma agência específica que cuide desses assuntos, agregando a eles evidentemente as atividades do fundo de marinha mercante (vice-presidente do Syndarma, em exposição na 11ª reunião da CESP do PL nº 1.615/1999, em 11/1/2000).

Entre as entidades empresariais do transporte aquaviário, há distinção entre a atividade de transporte em si, englobando a navegação marítima, e as atividades ligadas aos portos. Por conseguinte, se havia por parte dos armadores nacionais a preferência pela criação de uma agência específica para o transporte aquaviário, os empresários vinculados aos portos tinham interesse na manutenção da estrutura administrativa e regulatória do subsetor instituída pela Lei de Modernização dos Portos.

Como abordado, a Lei nº 8.630/1993 implicou a descentralização da administração portuária, na qual a autoridade portuária é exercida de forma autônoma pelo binômio AP e CAP. Por conseguinte, segundo os segmentos empresariais ligados aos portos representados pela ABTP, FENOP e CNI, integrante da Comissão dos Portos (movimento empresarial comprometido com a implementação da reforma portuária), a atividade portuária já disporia do agente regulador e fiscalizador. A criação de uma agência reguladora de transportes envolvendo o subsetor, segundo eles, iria prejudicar o processo de modernização em curso devido à superposição de um novo órgão na relação entre CAPs e APs. Preferiam, assim, que a nova lei evitasse qualquer menção aos portos e terminais privativos. Tal posição foi defendida, sobretudo, pelo presidente da ABTP:

Entendemos que o legislador de 1993 foi sábio, pois, embora a Lei dos Portos tivesse vindo antes da Lei de Concessões e de Licitações, o próprio legislador se preocupou em criar um órgão que

32. Como explicado, o FMM, resultado da cobrança do adicional de frete, é destinado a renovação, recuperação e ampliação da frota mercante nacional e vinculado à política de construção naval.

cuidasse da administração e da regulação da atividade portuária. Esse órgão é representado pelo Conselho de Autoridade Portuária. O Conselho de Autoridade Portuária delibera, determina as normas e a Administração do Porto executa as deliberações do cargo com a função de atuar, multar quem não cumprir contratos ou infringir as normas e os regulamentos do porto. Mas vejam o desenho. O legislador se baseia em modelos internacionais, que foi a forma que ele encontrou para regionalizar os portos e descentralizar sua administração. Vejam que a União Federal continua com o poder concedente, sempre a primeira responsável pela atividade portuária, mas o CAP é um misto de interesses públicos e privados, com a participação dos quatro blocos: governo, operadores, trabalhadores e usuários. E a administração portuária pode ser feita por uma concessionária ou, como é na maioria dos casos, a Companhia Docas de capital misto (presidente da ABTP na 12ª reunião da CESP, em 12/1/2000).

Já os trabalhadores marítimos, representados pelo Sindicato Nacional dos Oficiais da Marinha Mercante (Sindmar) e o presidente da CONTTMAF, defenderam a criação de uma agência específica para os transportes aquaviários. Argumentaram, da mesma maneira, que essa atividade era singular (pois sofreria influência de políticas externas, próxima dos assuntos relativos ao comércio exterior) e que a criação de uma agência multimodal, conforme proposto pelo Ministério dos Transportes, constituir-se-ia em um obstáculo ao desenvolvimento do transporte de mercadorias sobre águas devido ao predomínio da “mentalidade rodoviária”. Os trabalhadores marítimos tinham interesse no reerguimento da navegação nacional. Com as transformações ocorridas na atividade pós-desregulação de 1990, os armadores de navios mercantes nacionais começaram a adotar uma série de procedimentos a fim de se tornarem competitivos frente à competição estrangeira. Entre eles, citam-se o corte no número de tripulantes, a diminuição do número de trabalhadores efetivos (contratados por prazo de trabalho indeterminado) e o aumento do número de trabalhadores interinos (contratados por prazo de trabalho determinado). Estes são menos onerosos para as empresas, já que não possuem os mesmos direitos do trabalhador efetivo, como indenização por tempo de serviço, multa rescisória, férias, assistência médica, entre outros. Além disso, a adoção das “bandeiras de conveniência” por parte de empresas de navegação como forma de minimizar custos acabou por resultar no não cumprimento das normas mínimas para trabalho marítimo, estabelecidas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), tais como salário digno, condições de vida, segurança e trabalho a bordo.³³ No entanto,

33. As bandeiras de conveniência são as bandeiras de alguns países que aceitam o registro de embarcações estrangeiras, geralmente navios, para que os armadores possam daí retirar benefícios, sejam eles fiscais, legais ou outros em comparação aos que teriam no seu país natal, propiciando a redução dos custos das embarcações nelas registradas. Há aproximadamente 25 países que oferecem bandeiras de conveniência, dos quais os mais conhecidos são Libéria, Panamá, Chipre, Bahamas e Bermudas. Mais da metade das vinte maiores frotas mundiais está registrada em bandeiras de conveniência (Velasco e Lima, 1997).

em convergência com os interesses dos trabalhadores portuários, o presidente da CONTTMAF alegou que a administração, regulação e fiscalização na área portuária já estavam resolvidas na legislação dos portos em vigor.

Ressalto um conflito que muito nos preocupa. Temos tido, ao longo desses últimos anos, de 1993 até agora, inúmeros conflitos na área portuária. O momento atual está lastrado em legislação específica na área portuária, legislação esta, muito especialmente a Lei 8.630, que estaria em conflito direto com o texto [do projeto de lei] dessa ANT da forma como ela está sendo criada. Esse texto, apresentado pelo Poder Executivo, dispõe da competência dessa Agência Nacional de Transportes em regular e fiscalizar o transporte, inclusive o da área portuária. É um conflito de competência direto e tenho a absoluta certeza de que isso será um gerador de grandes conflitos. Entendemos que a área portuária já tem uma legislação própria e até concordamos que uma agência de transportes possa vir a supervisionar o cumprimento de diretrizes, já que a área portuária está diretamente ligada ao transporte aquaviário, uma não existe sem o outro. Mas estamos convencidos de que a regulação e a fiscalização na área portuária é absolutamente incoerente com a legislação que hoje existe (presidente da CONTTMAF, na 11ª reunião da CESP, em 11/1/2000, p. 10).

Os trabalhadores portuários, representados pela Federação Nacional dos Estivadores, Federação Nacional dos Portuários e Federação Nacional dos Conferentes e Consertadores de Carga e Descarga, Vigias Portuários, Trabalhadores de Bloco, Arrumadores e Amarradores de Navios nas Atividades Portuárias (FENCCOVIB), tinham interesse, sobretudo, em manter as conquistas da Lei nº 8.630/1993. Como indicado anteriormente, para esse grupo de atores, a Lei de Modernização dos Portos é vocacionada à negociação, pois estabelece a gestão descentralizada e instrumentos de relacionamento entre as autoridades portuárias, operadores privados e os trabalhadores, mediante os Ogmos e os CAPs. Estes, na visão da categoria, se constituíam em fóruns de negociação e resolução de conflitos com empresários. E a modificação do espírito da Lei de Modernização dos Portos que o PL nº 1.615/1999, segundo eles, indicava, acarretaria prejuízos para os trabalhadores, naquilo que foi conquistado.

Nas palavras do presidente da Federação Nacional dos Estivadores: “nós não estamos satisfeitos [com a atual legislação dos portos]; mas, mal com ela, pior sem ela. Vamos tocando isso como está, porque o texto atual ainda nos favorece em alguns pontos”.³⁴ Portanto, defenderam o fortalecimento das Autoridades Portuárias, não admitindo que uma agência federal se sobrepusesse à relação entre AP e CAPs.

34. Notas taquigráficas da 12ª reunião da CESP do PL nº 1.615/1999, em 12/1/2000, p. 47.

Desse modo, acabou por consolidar-se uma coalizão de interesses entre os atores do subsetor aquaviário (trabalhadores e empresários) que, com o apoio tácito do Comando da Marinha do Brasil, terminaram por incluir no texto substitutivo apresentado pelo relator da CESP a proposta da cisão da ANT em duas agências, a ANTAQ e a ANTT. Essa coalizão foi coordenada pelo presidente da CONTTMAF, Severino Almeida Filho, e vocalizada na CESP pela deputada do PCdoB do Rio de Janeiro, Jandira Feghali.

Conforme a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP, 2002), os atores vinculados à navegação, inclusive os trabalhadores e as forças armadas, têm importância política e poder de influência na direção das políticas públicas para o subsetor. O Comando da Marinha do Brasil é responsável pela orientação e pelo controle da Marinha Mercante nacional, como também pela qualificação e habilitação de seu pessoal que, apesar de civis, fazem parte da reserva naval e podem ser convocados em caso de guerra. A formação profissional dos trabalhadores marítimos se faz em dois níveis (oficiais e guarnição) e de forma bastante distinta entre si, porém ambos os cursos são de responsabilidade do Comando da Marinha. Por sua vez, a autoridade marítima, responsável pela segurança do tráfego aquaviário, é exercida, por delegação, pela Diretoria de Portos e Costas (DPC) do Comando da Marinha, subordinado ao MD. O DPC tem por missão (conforme Decreto nº 2.596/1998), entre outras: contribuir para a orientação e o controle da Marinha Mercante, no que interessa à Defesa Nacional; contribuir para a formulação e execução das políticas nacionais que digam respeito ao mar; e habilitar e qualificar pessoal para a Marinha Mercante.

A doutrina militar de defesa nacional considera estratégicas para o país a construção naval e a marinha mercante pátrias. Como expôs Fadda (1999), a manutenção de uma frota mercante nacional é útil em situações especiais, como crises de oferta de transporte ou de conflitos diplomáticos ou militares. Nesses casos, a frota nacional própria tem o papel de garantir o fluxo mínimo para o funcionamento das atividades essenciais no país ou de atuar como apoio à marinha de guerra, em tempos de conflito. Uma marinha mercante nacional forte constitui-se, assim, em fator estratégico para o país. Daí a preocupação do Comando da Marinha do Brasil e do DPC com a fraqueza da Marinha Mercante brasileira e o apoio ao movimento em prol da criação de uma agência específica para a atividade. Ademais, é desnecessário relevar a perda de poder que implicaria ao DPC a criação de uma agência única, aglutinando todas as modalidades de transportes, como proposto inicialmente pelo Ministério dos Transportes.

Em relação à deputada Jandira Feghali, além de ser ela, à época, cônjuge do oficial da Marinha Mercante e presidente da CONTTMAF, Severino Almeida Filho, compartilhava dos objetivos de caráter nacionalista de soerguer a navegação e a indústria de construção naval nacional. Ademais, tinha interesse na ampliação e consolidação de suas bases eleitorais e redes de apoio, incluindo recursos para financiamento de campanhas.³⁵ Isso propiciou o encadeamento necessário de motivações para que a deputada do PCdoB do Rio de Janeiro vocalizasse, na CESP do PL nº 1.615/1999, os interesses da coalizão formada pelos atores do transporte aquaviário.

5.3 O SUBSTITUTIVO DO RELATOR

O PL nº 1.615/1999 do Executivo foi objeto de 238 emendas apresentadas na CESP (mais 32 apresentadas em plenário).³⁶ Entre elas, destaca-se a Emenda nº 57-CE/99 da deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ) propondo a substituição global do texto enviado pelo Executivo com a criação de uma agência específica para o transporte aquaviário. No que concerne à navegação, tal agência iria além das funções reguladoras (fixação de tarifas, outorga de autorizações para empresas e fiscalização da atividade), incluindo também incumbências de fomento da atividade, como o financiamento da armação nacional mediante a administração do FMM. A ideia era recriar a Sunamam, que planejava, coordenava, desenvolvia e controlava o transporte aquaviário até 1989.

Quanto aos serviços portuários, a emenda reservava às Autoridades Portuárias (APs e CAPs) a competência de regulação das áreas sob exploração comercial, idêntico à Lei nº 8.630/1993 – e somente os portos organizados (públicos) a serem concedidos à iniciativa privada seriam objeto de regulação da agência. A agência para o transporte aquaviário cumpriria, segundo a emenda apresentada, seus objetivos em consonância com as orientações do Ministério dos Transportes e em conformidade com as normas das autoridades marítimas (o Departamento de Portos e Costas do Comando da Marinha do Brasil). A emenda da deputada Jandira Feghali contou com o apoio dos

35. A consulta ao sistema de prestação de contas eleitorais no *site* do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), por exemplo, mostra que entre os maiores doadores para a campanha de reeleição de Jandira Feghali à Câmara dos Deputados em 2002 encontram-se estaleiros, companhias de navegação e operadoras portuárias (fonte: <http://www.tse.gov.br/Internet/eleicoes/pretacao_2002.htm>).

36. A partir de outubro de 2000, o projeto começou a tramitar em regime de urgência constitucional.

trabalhadores e empresários dos subsetores de navegação e portuário. Nas palavras do presidente da CONTTMAF:

O texto ideal está no substitutivo da Deputada Jandira Feghali, porque houve contribuições de diversos segmentos do setor [aquaviário e portuário]. Tendo sido ouvido o setor e bastante discutido o tema, chegou-se a um texto, se não ideal, bastante razoável. [...] leiam o substitutivo da Deputada Jandira Feghali: essa é a nossa posição (presidente da CONTTMAF, na 11ª reunião da CESP, em 11/1/2000).

O substitutivo apresentado pelo relator, deputado Eliseu Resende (PFL-MG), acatou parcialmente a Emenda nº 57-CE/99 da deputada Jandira Feghali. Da mesma forma, ampliou significativamente o conteúdo da proposição inicial enviada pelo Executivo.³⁷ O novo texto tratava agora não só da nova configuração organizacional, mas também da estrutura regulatória do setor federal de transportes: fixava as diretrizes básicas da Política Nacional de Transportes (PNT); estabelecia regras para a outorga de concessões, permissões e autorizações para a exploração da infraestrutura e prestação de serviços de transportes; e inseria o setor do transporte aéreo no conceito de multimodalidade, entre outras propostas. Além da criação de duas agências (em vez de uma), para os transportes aquaviário e para o transporte terrestre (ANTAQ e ANTT, respectivamente), o substitutivo também incluiu a criação de mais um órgão, o CONIT. A criação do CONIT foi justificada pela necessidade de se propiciar a intermodalidade, a compatibilização das regras e a integração das políticas dos subsetores, já que agora o setor federal de transportes ficaria com três agências: duas vinculadas ao Ministério dos Transportes e uma (para o transporte aéreo) ao MD.

Como se pode observar, a decisão da criação de uma agência específica para o transporte aquaviário foi exclusivamente política, pois tanto os ex-ministros de Transportes quanto os acadêmicos e especialistas ouvidos pela CESP defenderam a criação de uma única agência vinculada ao Ministério dos Transportes, como era a intenção inicial do Executivo. Vale a pena reproduzir as palavras do relator quando da apresentação do seu substitutivo em 24 de maio de 2000:

Houve atuação forte do setor ligado à navegação, assim como discussão e debate interno entre Ministros de Estado. Finalmente, em um entendimento com o Poder Executivo, na delimitação exata das atribuições,

37. Ao projeto inicial foi também apensado o PL nº 3.093, de 23 de maio de 2000, de iniciativa do Executivo, que criava o quadro de pessoal da ANT e do DNIT.

foi o Relator levado à condição de propor a criação de duas agências vinculadas ao Ministério dos Transportes: Agência Nacional de Transportes Terrestres, que cuidará do transporte rodoviário e ferroviário, e Agência Nacional de Transportes Aquaviários (deputado Eliseu Resende, na 22ª reunião da CESP).

O apoio tácito do Comando da Marinha foi fundamental para essa decisão, conforme relatos dos atores entrevistados, pois, ao que consta, nem o ministro dos Transportes nem o relator da CESP eram favoráveis à criação das duas agências.

O Ministério dos Transportes, em momento nenhum, quis se sobrepor à descentralização ou quis mudar a descentralização da Administração Portuária. Por isso achamos também que não há muito sentido, conforme o documento distribuído e assinado pelas federações de portuários, pedir a criação de uma agência de transportes aquaviários. Isso seria um contrassenso. [...] A aglutinação de várias modalidades numa só agência traz um benefício fundamental na tomada de decisão. Hoje, estamos falando muito em transporte multimodal e articulação multimodal. A aglutinação da regulação dos diversos modais numa única agência assegura essa análise multimodal, vamos chamar assim, e traz outros benefícios. Traz o sistema de Marinha Mercante para dentro do sistema geográfico de decisão do Ministério dos Transportes (presidente do GEIPOT, durante a 14ª reunião da CESP do PL nº 1.615/1999, em 19/11/2000).

O novo texto do relator procurou também abrigar a situação do pessoal dos órgãos em extinção, não apenas no ponto de vista dos quadros da ativa, mas também dos aposentados, pensionistas e dos fundos de pensão. O substitutivo criou os quadros de pessoal em extinção, nas duas agências e no departamento de infraestrutura, com a finalidade de absorver o pessoal que viria da RFFSA e do GEIPOT com as mesmas vantagens, preservação de direitos e vencimentos. Também estendeu aos aposentados e pensionistas os direitos assegurados. Determinou ainda que os novos órgãos passassem a ser patrocinadores dos fundos de pensão das empresas extintas, relacionados com os empregados absorvidos, na proporção do número desses empregados. E ficou o Executivo autorizado a remanejar para o Ministério dos Transportes e para outros órgãos da administração pública os funcionários e empregados das entidades extintas e dissolvidas e que não fossem absorvidos pela ANTT, pela ANTAQ ou pelo DNIT.

O primeiro substitutivo do relator foi objeto de 438 emendas. Parte significativa se referiu à criação dos quadros de pessoal dos novos órgãos, níveis salariais e ao quadro do pessoal em extinção da RFFSA e GEIPOT.³⁸ Várias das emendas apresentadas

38. Estava prevista também a extinção da VALEC-Engenharia, Construção e Ferrovias S.A.

também propunham a manutenção de órgãos que seriam extintos, em particular do DNER. Nos trabalhos da CESP, funcionários do DNER representados pela Associação Brasileira dos Engenheiros Rodoviários (Aber) se posicionaram contra a extinção do órgão, argumentando sobre o risco de desmantelamento da capacidade de fiscalização, contratação e execução de serviços que haviam sido construídos desde 1937 (ano da criação do DNER). Defenderam, assim, a manutenção do órgão – sobretudo da sigla –, mas sem as funções reguladoras que este desempenhava desde a execução do Procofe.

Ressalte-se, contudo, a emenda ao substitutivo S-433 CE/2000, apresentada pelo deputado Alberto Goldman (PSDB-SP), que propunha a mudança global do texto apresentado pelo relator, com a eliminação da ANTAQ e a reconcentração das atribuições desta numa agência única, a Agência Nacional de Regulação dos Transportes – o que não foi acatado. O deputado Goldman justificou assim sua iniciativa:

O objetivo do transporte é levar um produto ou pessoa de um lugar ao outro, independente do meio de locomoção. Criar duas agências é duplicar esforços, meios, recursos, sem qualquer resultado na eficiência ou eficácia. Pelo contrário, contribuirá para desarticular o setor que já estará, em parte, desarticulado, pela criação de uma agência para o transporte aéreo. Como imagem, é como se no setor de telecomunicações tivéssemos criados duas agências para o transporte de voz e imagens: uma para transporte através de fios e cabos e uma outra para a propagação via espectro eletromagnético. [...] O que interessa é organizar e articular a multimodalidade, isto é, a integração de todos os modos de transporte. [...] separar o terrestre do aquaviário é um contrassenso e contraria o interesse público (Câmara dos Deputados, 2000, p. 55.247).

Todavia, o texto final da comissão não alterou substancialmente o mérito ou o espírito do primeiro substitutivo apresentado. Especificamente em relação à navegação marítima e aos portos – pontos de conflito de interesses –, ficou reservado à ANTAQ, principalmente: a responsabilidade pelas outorgas de permissões e autorizações para a prestação de serviços de transporte aquaviário de passageiros e cargas, respectivamente;³⁹ pelas autorizações para a exploração dos terminais portuários privativos; e pela celebração dos contratos de concessão para exploração dos portos organizados (ou públicos) a empresas públicas ou privadas. Foram preservados, dessa maneira, os níveis e as estruturas internas de regulação das áreas e dos operadores nos portos, inclusive

39. Assim, o funcionamento das empresas de navegação dedicadas ao transporte de carga passou a depender de prévia autorização da ANTAQ.

as competências e atribuições estabelecidas às Autoridades Portuárias, sobretudo aos CAPs, conforme expresso na Lei nº 8.630/1993.

Na comissão, a reação da maioria dos deputados, tanto da oposição quanto da base governista, ao resultado final dos trabalhos foi convergente, pois se conseguiu arranjar os interesses em jogo.

Considero extremamente positivo o avanço que foi considerado no projeto das duas agências, na medida em que o transporte terrestre e o transporte aquaviário têm as suas agências. Sinto-me, inclusive, gratificada, em função de ver acatado, pelo menos parcialmente, substitutivo que entreguei à comissão (Deputada Jandira Feghali, PCdoB-RJ, na 22ª reunião da CESP, em 24/5/2000, p. 25).

Sr. Presidente, Sr. Relator, Sr^{as}. e Srs. Deputados, eu esperava um excelente trabalho, mas S.Exa. superou minhas expectativas. Tanto que, neste momento, como representante do PFL, faço minhas as palavras da representante do PCdoB – o que não é comum nesta Casa (Deputado Affonso Camargo, do PFL-PR, na 22ª reunião da CESP, em 24/5/2000, p. 26).

Quero elogiar o esforço da presidência desta comissão, bem assim do Ministro e Professor Eliseu Resende, nosso Relator. S.Exa. é uma das poucas pessoas nesta Casa que escutam todos os segmentos, independentemente de suas posições ideológicas. Nós, que discordamos várias vezes do posicionamento ideológico do Relator, porque defendemos posição diferente, temos de registrar a sua capacidade de aglutinação quanto às discussões que conseguimos fazer aqui [...] toda a bancada do Partido dos Trabalhadores sente-se contemplada em todas as questões pessoais [...] Nós, da bancada do Partido dos Trabalhadores, vamos votar favoravelmente ao relatório (Deputado Carlos Santana, do PT-RJ, na 24ª reunião da CESP, em 18/10/2000, p. 22-24).

No texto final enviado ao Senado Federal foram incluídos destaques aprovados na última reunião da CESP, entre eles: o instituto da autorização, como era do interesse da NTC, para o exercício da atividade de prestação de serviços de transporte rodoviário de cargas por conta de terceiros e mediante remuneração, apresentado pelo deputado Feu Rosa (PSDB-ES); o estabelecimento de limite de afretamento de embarcações estrangeiras para o transporte de carga por empresas brasileiras (a fim de estimular a construção naval nacional), apresentado pela deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ); e a criação de Conselhos de Gestão, de caráter consultivo, como órgãos de participação da comunidade de transportes (governo, usuários, operadores e trabalhadores) nas respectivas agências, defendida pelos parlamentares da oposição.

Protocolizada em 3 de janeiro de 2001, na forma de PL da Câmara (PLC) nº 01/2001, a matéria foi apreciada pelo Senado Federal em regime de urgência a partir de 22 de março pelas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania e de Serviços de Infraestrutura. Em plenário, o projeto foi aprovado no dia 26 de abril de 2001, tendo-se rejeitado todas as emendas apresentadas pelos senadores. Em outras palavras, o Senado Federal não alterou o texto enviado pela Câmara dos Deputados, dado que a aprovação de qualquer emenda pelo Senado implicaria o retorno da matéria para a Câmara, atrasando sua aprovação final.⁴⁰ No entanto, Collyer (2008, p. 135) relata que no Senado foi firmado um compromisso entre a ABTP e o Poder Executivo no sentido de a futura ANTAQ respeitar as disposições da Lei nº 8.630/1993 que regulam os contratos de arrendamento e de adesão dos terminais privativos, bem como manter as atribuições, competências e formas de atuação dos CAPs.⁴¹ Encaminhado ao Executivo, o projeto foi sancionado com vetos parciais em 5 de junho daquele ano.

Entre os dispositivos vetados, destacam-se: *i*) o que criava uma Secretaria de Planejamento na estrutura do Ministério dos Transportes, incorporando as atribuições do GEIPOT; e *ii*) o que dispunha sobre as competências específicas do Ministério dos Transportes, distinguindo-as do CONIT. Da mesma maneira, foram vetados os seguintes artigos: *i*) que impunha o instituto da autorização ao exercício da atividade de prestação de serviços de transporte rodoviário de cargas por conta de terceiros e mediante remuneração, de interesse das empresas transportadoras de cargas rodoviárias; *ii*) que dava atribuição à ANTAQ para autorizar às empresas brasileiras de navegação de longo curso o afretamento de embarcações estrangeiras para o transporte de carga sob o limite do dobro da tonelagem própria da solicitante, de interesse dos estaleiros nacionais; *iii*) que propiciava a renovação ou a prorrogação de contratos de concessão e de permissão de interesse das empresas de transporte rodoviário de passageiros; *iv*) que criava os Conselhos de Gestão de caráter consultivo e composto por representantes do governo, usuários, operadores e dos trabalhadores em transportes, em cada uma das duas agências, propostos pela oposição; e *v*) que dispunha sobre recursos das agências para financiamento de programas de amparo à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico aplicado ao transporte, de interesse da comunidade científica e acadêmica ligada ao setor de transportes.

40. Para ver detalhes da tramitação do PLC nº 01/2001 no Senado, consultar: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=46234>.

41. Tal acordo foi consubstanciado no Decreto nº 4.122/2002 (Anexo I, Artigo 3º, parágrafo 1º), que regulamentou a ANTAQ.

Conforme a Mensagem Presidencial nº 516, de 5 de junho de 2001, tais vetos se justificaram por tratarem os referidos artigos de “comandos procedimentais desnecessários e excessivos” (caso da criação da Secretaria de Planejamento que incorporaria as atribuições do GEIPOT) ou pelo assunto já estar “definido em norma anterior” (caso da definição das novas competências da pasta de transportes) ou por “contrariar o interesse público” (caso da renovação ou prorrogação de contratos sem licitação). De acordo com a citada mensagem, o artigo que limitava afretamento de embarcações estrangeiras por empresas brasileiras foi vetado por “contrariar o interesse público”, uma vez que “limitava o mercado”. Já os dispositivos que criavam os Conselhos Consultivos nas agências e dispunham sobre recursos para financiamento à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico foram vetados pelo chefe do Poder Executivo ter entendido, respectivamente, que seria inviável a definição exata da composição dos conselhos, devido à diversidade dos envolvidos, e que as atividades de pesquisa e desenvolvimento estariam ligadas ao DNIT e não às agências.

Apesar de ter sido vetado o dispositivo que instituía a autorização para o transporte rodoviário de cargas, pode-se dizer que os interesses das empresas transportadoras rodoviárias de cargas foram contemplados, mesmo que parcialmente, já que na MP nº 2.217-3, de 4 de setembro de 2001, que alterou a Lei nº 10.233/2001, o Executivo incluiu a necessidade de inscrição do transportador autônomo no recém-criado RNTRC.⁴²

Como se vê, os vetos presidenciais acabaram por anular parte do esforço empreendido pelo Congresso Nacional de formulação da política setorial, como a criação de uma estrutura de planejamento e redefinição das atribuições do Ministério dos Transportes, a criação dos Conselhos Consultivos nas agências com participação da sociedade (aos moldes da Anatel) e a disponibilização de recursos para pesquisa e desenvolvimento tecnológico no setor.

5.4 PRINCIPAIS ASPECTOS DA ESTRUTURA INSTITUCIONAL DO SETOR

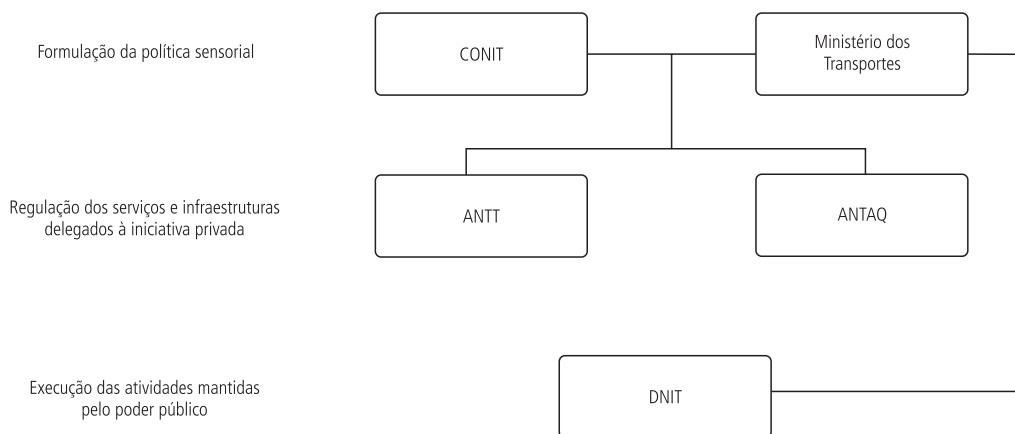
A Lei nº 10.233/2001 delineou a nova estrutura institucional e organizacional do setor federal de transportes, ao atribuir: *i*) a função de regulação dos serviços públicos delegados às empresas privadas à ANTT e à ANTAQ; *ii*) a responsabilidade pela execução das

42. Conforme Artigo 14-A da Lei nº 10.233/2001.

atividades mantidas no âmbito público (não delegadas) ao DNIT; e *iii*) a definição da política e planejamento estratégico ao CONIT e ao Ministério dos Transportes. Esquemáticamente, o desenho organizacional propugnado pela Lei nº 10.233/2001 pode ser representado pela figura 1.

FIGURA 1

Estrutura organizacional do setor federal de transportes, segundo a Lei nº 10.233/2001



Elaboração do autor.

Note-se a atribuição conjunta dada ao Ministério dos Transportes e ao CONIT para o estabelecimento de diretrizes para a política setorial, implicando risco de superposição de competências. O texto da lei aprovado pelo Congresso redefinia as competências do Ministério dos Transportes, sendo que este ministério contaria, inclusive, com uma Secretaria de Planejamento, que incorporaria as atribuições do GEIPOT do extinto GEIPOT. Tal secretaria prestaria, cumulativamente, assessoramento técnico ao CONIT. Mas os vetos presidenciais acabaram tanto por destituir o ministério de capacidade de planejamento quanto de gerar as mencionadas situações potenciais de conflito entre o ministério e o CONIT.⁴³

43. Segundo revelou o ex-presidente do GEIPOT em entrevista ao autor (em 26/7/2010), “[nós] queríamos que continuasse a parte de planejamento do transporte, mas que ela agregasse também a parte de pesquisa [...] mas veio a diretriz da Casa Civil em cima: ‘o GEIPOT tem que ser extinto, não vai ter planejamento!’”

Quanto às novas agências autônomas, estas tiveram sua constituição efetiva apenas em 2002 – último ano do segundo mandato do presidente FHC.⁴⁴ O CONIT, por sua vez, sequer chegou a ser implementado por aquele governo.⁴⁵

Como primeiro diretor-geral da ANTT foi nomeado José Alexandre Nogueira Resende, ex-presidente da RFFSA e filho do relator e autor da Lei nº 10.233/2001, deputado Eliseu Resende (PFL-MG). Para diretor-geral da ANTAQ, foi indicado Carlos Alberto Wanderley Nóbrega, ex-presidente do GEIPOT e coordenador técnico da comissão do Ministério dos Transportes, que formulou o PL nº 1.615/1999.

As duas agências foram instituídas como entidades da administração federal indireta, submetidas ao regime autárquico especial, tendo como objetivos implementar, em suas respectivas esferas de atuação, as políticas formuladas pelo CONIT e Ministério dos Transportes. Tanto a ANTT quanto a ANTAQ contam com diretorias atuando em regime de colegiado como órgãos máximos de suas estruturas organizacionais, além de um procurador-geral, um ouvidor e um corregedor. A diretoria da ANTT é composta de um diretor-geral e quatro diretores; a diretoria da ANTAQ é composta de um diretor-geral e dois diretores. Os membros da diretoria de cada agência são nomeados pelo presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal, sendo o diretor-geral nomeado pelo presidente da República entre os integrantes de cada diretoria. Os membros da diretoria têm mandatos de quatro anos, não coincidentes, sendo admitida uma recondução.

Constituem receitas da ANTT e da ANTAQ, conforme o texto da lei, as dotações orçamentárias, os recursos provenientes das outorgas e arrendamentos, as taxas de fiscalização da prestação de serviços e de exploração de infraestrutura e as arrecadações decorrentes da cobrança de emolumentos e multas, entre outras. A ANTT e a ANTAQ devem submeter ao Ministério dos Transportes suas propostas orçamentárias anuais nos termos da legislação em vigor. Porém, as receitas das agências são passíveis de contingenciamento orçamentário pelo Poder Executivo, comprometendo a autonomia

44. A ANTT pelo Decreto nº 4.130, de 13/2/2002, a ANTAQ pelo Decreto nº 4.122, de 13/2/2002, e o DNIT, pelo Decreto nº 4.129, de 13/2/2002.

45. O CONIT só foi formalmente instituído em agosto de 2008, pelo Decreto nº 6.550, sendo que até março de 2010 o conselho tinha realizado apenas uma reunião, a de instalação, em 24/11/2009 (o decreto que dispõe sobre o CONIT diz que o conselho deve se reunir ordinariamente a cada seis meses).

financeira desenhada. Ademais, o fato de as duas agências não contarem em suas estruturas organizacionais com canais institucionalizados de participação da sociedade civil (Conselhos Consultivos) refuta a hipótese de Mattos (2006) de que as agências significariam um novo lócus de circulação de poder político, devido à possibilidade do controle democrático pela sociedade dos conteúdos da política regulatória.

Entre as atribuições das agências, estão: as definições, revisões e reajustes de tarifas; a proposição ao Ministério dos Transportes dos planos de outorgas para exploração da infraestrutura e a prestação de serviços de transporte; edição de atos de outorga e de extinção de direito de exploração de infraestrutura e de serviços (concessão, permissão e autorização); elaboração e edição de normas e regulamentos relativos à exploração de vias e terminais; e a fiscalização da prestação dos serviços outorgados. Em relação ao transporte multimodal, à ANTT ficou a responsabilidade de sua regulação e supervisão.

Destaque-se que as novas agências tiveram de administrar contratos previamente firmados, os quais não tinham formulado, e sob ausência de um marco regulatório preconcebido (como o caso das rodovias concedidas, por exemplo). Muitos desses contratos foram feitos em caráter quase que emergencial (como o caso das ferrovias arrendadas). Ao mesmo tempo, tiveram de atuar num modelo de arrendamentos e autorizações de terminais para a iniciativa privada estabelecido antes mesmo da Lei das Concessões (Lei nº 8.987/1995).

O DNIT, por sua vez, foi criado como órgão para operar, manter e construir de modo unificado a infraestrutura viária federal (hidrovias, ferrovias e rodovias). Todavia, com a não extinção da VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., manteve-se nessa empresa pública vinculada ao Ministério dos Transportes a função de construir a infraestrutura ferroviária.⁴⁶ Além disso, a análise do orçamento do novo departamento mostra que pequena parcela dos recursos é destinada às hidrovias.⁴⁷ Assim, apesar da extinção do DNER, o DNIT continuou a ser essencialmente um órgão de construção e manutenção da infraestrutura rodoviária.

46. A VALEC S.A. foi inicialmente constituída no âmbito da Cia. Vale do Rio Doce para a Ferrovia Norte-Sul, idealizada no governo Sarney, e depois transferida para a RFFSA sob supervisão do Ministério dos Transportes.

47. Por exemplo, do total de R\$ 7,3 bilhões do orçamento de 2005 apenas 7% foram destinados ao modo hidroviário (fonte: <http://www.dnit.gov.br/institucional/relatorio-de-gestao/Relatorio%20d%20eGestao_2005_interenet.pdf>).

O processo de tramitação do PL do Executivo na Câmara dos Deputados evidenciou a força das trajetórias iniciadas no momento anterior, quando da execução das políticas de desestatização, liberalização e descentralização dos serviços. Cada um dos atores ligados aos subsetores atuou de modo a manter o *status quo* ou a inserir dispositivos na nova legislação para atender a seus interesses específicos.

No caso do transporte aquaviário, viram-se tanto os atores do subsetor portuário agirem em defesa das instituições preexistentes, engendradas na reforma portuária de 1993, como a atuação dos agentes do subsetor de navegação para a criação de uma organização voltada para o soerguimento da atividade. Tais atores foram capazes de forjar uma coalizão para atuar no Congresso e prescrever seus interesses.⁴⁸ Para o sucesso dessa coalizão liderada pelo presidente da CONTTMAF e vocalizada pela deputada Jandira Feghali, foi fundamental o apoio tácito do Comando da Marinha do Brasil.

Empresários e trabalhadores do subsetor portuário atuaram na defesa das estruturas institucionais estabelecidas na Lei nº 8.630/1993 – a autoridade portuária descentralizada e autônoma, sob o sistema de gestão e regulação calcado no binômio AP e CAP. Tal fenômeno pode ser entendido pelo mecanismo de *policy feedback* de Pierson (1993), um processo de retroalimentação entre interesses e instituições: os atores têm interesse na permanência da instituição, mas foi a instituição que moldou os interesses desses atores.⁴⁹

As empresas detentoras ou administradoras de terminais portuários queriam, ao mesmo tempo, garantir as regras estabelecidas na Lei nº 8.630/1993 quanto aos contratos de arrendamento e de adesão e a estrutura de regulação descentralizada e autônoma consolidada pelos CAPs, nos quais os empresários detêm dois dos quatro

48. “Gostaria que todos os que viessem aqui e fizessem sua exposição tivessem, acima dos seus interesses específicos – que são legítimos e deve ser falado –, algo mais, isto é, os interesses públicos também. Interesse específico é uma pequena parcela do interesse público. Interesse público é muito maior do que isso, mais amplo, mais extenso. Não estamos tratando apenas dos interesses do empresário ou do trabalhador lá no Porto de Santos, mas dos interesses dos empresários, dos trabalhadores, do povo de todo o país. Aquele que não vê porto em hipótese nenhuma, quem sabe, está colhendo, lá no interior do Brasil, um saco ou um quilo de soja e sabe que é fundamental haver um transporte eficiente para que a soja chegue a algum lugar e ele tenha a rentabilidade do seu trabalho. É isso que cobro das pessoas que vêm aqui fazer exposições” (deputado Alberto Goldman do PSDB-SP na 12ª reunião da CESP, p. 41).

49. Segundo Pierson (1993), muitas vezes, as políticas emergem em primeiro lugar, formando grupos de interesse, suas preferências e padrões específicos de mobilização política. Em outras palavras, a ação dos grupos de interesse parece mais seguir do que preceder a implementação de políticas públicas.

assentos que constituem esse Conselho; os trabalhadores, as conquistas obtidas com a Lei dos Portos, entre elas o assento nos CAPs. Por conseguinte, o modelo de governança corporativo instituído com a Lei de Modernização dos Portos de 1993 cristalizou interesses do capital e trabalho e obstruiu a reestruturação regulatória do subsetor intencionada pelo Executivo.

Como a criação de uma agência reguladora para os transportes era inevitável, os operadores portuários e os detentores de terminais (privativos e públicos) associaram-se aos esforços dos atores da navegação na reivindicação de uma agência específica para os transportes aquaviários. Com isso, tentava-se anular (ou minimizar) as tentativas de ingerência no subsetor portuário contidas na proposta de criação da ANT.⁵⁰

Os atores do subsetor de navegação, por sua vez, foram capazes de transmutar a proposta do Executivo para seus propósitos: acreditava-se que a retomada da regulação estatal sobre a atividade e a criação de uma autarquia especial dedicada ao transporte aquaviário seria capaz de soerguer a marinha mercante nacional.⁵¹ No caso da marinha mercante, trabalhadores, construção naval nacional e forças armadas comungavam o descontentamento com os resultados das políticas de liberalização e desregulação sobre a navegação (redução da frota nacional, desmantelamento da indústria naval, ameaça aos direitos trabalhistas).

O relator do projeto, deputado Eliseu Resende, foi ator fundamental nesse processo: coube a ele a tarefa fundamental de coordenar os interesses em jogo numa proposta de texto substitutivo negociada com o Executivo e atores privados.

Entre os principais vencedores desse processo encontram-se os atores da navegação marítima, dos portos, parlamentares da oposição – especialmente do Estado do Rio de Janeiro – e o relator do projeto.⁵² Foram contemplados também os interesses dos trabalhadores ferroviários, pois o substitutivo não apenas absorveu todos

50. Conforme Collyer (2008, p. 136), já no primeiro mandato de FHC se questionava o poder dos CAPs na administração dos portos. Para o citado autor, o Executivo via os seguintes problemas: conflitos entre CAPs e AP; inadequada representatividade nos conselhos e excessiva defesa de interesses particulares.

51. Por exemplo, a Lei nº 10.233/2001, inciso III, alínea “e”, do Artigo 14, anulou o Artigo 20 da Lei nº 9.432/1997, que dizia que independia de autorização a exploração da atividade de transporte aquaviário de mercadorias.

52. Lembre-se que o relator conseguiu nomear seu filho como diretor-geral da ANTT.

os empregados dos órgãos extintos ou dissolvidos, mas também incluiu que todos os direitos e benefícios dos pensionistas, aposentados e inativos fossem assegurados.

Como resultado, evidenciou-se que a mudança institucional do setor foi o resultado de coalizões e negociações entre atores com diferentes objetivos. Daí uma explicação para o arranjo institucional estabelecido. Como destacou Guimarães (2006), a superposição de atribuições e as lacunas decorrentes desse arranjo diminuíram a eficácia da atuação dos órgãos federais, já debilitados pela carência de recursos e de pessoal.

6 A ANÁLISE CAUSAL

Nesta seção, busca-se responder às perguntas que nortearam a investigação, assim como expor as implicações da análise realizada para o programa de pesquisa institucionalista histórico. Neste sentido, a seção seguinte reconstrói, com base na abordagem teórica utilizada, a explicação causal para o caso pesquisado.

Como afirma Pierson (2004, cap. 2), numa sequência de eventos, o momento em que as coisas acontecem afeta como elas acontecem. No caso das reformas institucionais realizadas na década de 1990, nos setores de infraestrutura, isso se mostrou verdadeiro, no caso em estudo.

Como discutido, o processo de reformas no setor federal de transportes começou ainda no governo Collor, nos programas de desestatização e desregulamentação (respectivamente, Lei nº 8.031 e Decreto nº 9.179, ambos de 1990). No setor ferroviário, a RFFSA foi incluída no PND, por MP, em 1992. Também nesse ano foram extintos os monopólios regionais na aviação civil, iniciando o processo de flexibilização da entrada de novas empresas no mercado e de liberalização tarifária. No subsetor rodoviário, o Programa de Concessões de Rodovias Federais foi lançado em 1993 (antes da promulgação da Lei das Concessões, ressalte-se). Já nos transportes aquaviários, a liberalização da navegação de longo curso ocorreu em 1991 e a Lei de Modernização dos Portos foi promulgada em 1993.

Todos esses processos foram impulsionados pelas ideias de redução da intervenção do Estado como forma de enfrentar a situação de crise fiscal e estagnação econômica

no Brasil que eclodiu nos anos de 1980. Tanto o PND quanto o Programa Federal de Desregulamentação, ambos lançados em 1990, enunciavam os objetivos de reordenar a posição do Estado na economia, transferir à iniciativa privada atividades exploradas pelo setor público e descentralizar as ações administrativas para outras esferas de governo.

O setor de transportes, por ser historicamente caracterizado pela intervenção estatal, foi objeto das novas políticas. Contribuiu para isso o fato de que, diferentemente de outros setores – como o de telecomunicações –, as prerrogativas do Estado não estarem fixadas na CF 1988 (com exceção do transporte de mercadorias na navegação de cabotagem). Ao contrário, o Artigo 175 da Carta Magna dispunha que o poder público podia prestar os serviços públicos de transportes indiretamente, sob o regime de concessão ou permissão. Assim, por meio de leis ordinárias, medidas provisórias, decretos presidenciais e portarias ministeriais, o Executivo deu início aos processos de reformas no setor. Posteriormente, a promulgação da Lei nº 8.987, de 1995 (que regulamentou o Artigo 175 da Carta Política), deu a base que faltava para que as políticas desestatizantes deslanchassem no decorrer do governo FHC.

As reformas no setor, contudo, seguiram a trajetória histórica de formação dos subsetores, transcorrendo sob uma lógica fragmentada, sem preocupação regulatória ou com a complementaridade entre os diferentes modos. Assim, a resultante do processo de desestatização no setor foi um mosaico de atores privados e interesses cristalizados nas regras e organizações recém-configuradas e nos contratos firmados.

Uma das grandes dificuldades das agências [de transportes] é você regular, você trabalhar em cima dos contratos de concessões já feitos onde muitos deles embutem grandes comandos, tanto na área ferroviária, quanto na área portuária e rodoviária. Você pega a própria condição de rentabilidade dos contratos rodoviários, você vê que hoje é completamente diferente. Você pega a concessão ferroviária feita pelo BNDES, a tônica era privatizar, ele não estava olhando muito como funciona o sistema [...] você começou a fazer uma privatização portuária onde, pela Lei 8.630/1993, a regra é a seguinte: se a iniciativa privada quer arrendar uma área, você arrenda [...] sem saber se é bom para a Companhia Docas, se está dentro do plano de desenvolvimento [do porto] (ex- presidente do GEIPOT, entrevista ao autor em 26/7/2010).

Políticas públicas criam interesses e interesses formam a política (Lowi, 1964). Para Pierson (1993 e 2006) isso ocorre pelo mecanismo de *policy feedback*. Como se discutiu, a reforma portuária de 1993, ao permitir a privatização da operação e das

áreas dentro do porto público, criou em todos os portos organizados os CAPs, com competências regulatórias, constituídos por representantes do poder público, operadores portuários, trabalhadores e usuários dos serviços, cada um com um voto. Nesse arranjo, o setor privado acabou por possuir dois dos quatro votos do conselho (dos operadores e dos usuários, constituídos pelos armadores, titulares das áreas privadas, exportadores, importadores e proprietários de mercadorias). Segundo Oliveira e Mattos (1998), pode ser do interesse dos trabalhadores (cujo bloco representa mais um voto) entrar em acordo com os operadores em troca de melhores condições de trabalho e remuneração. Em outras palavras, o CAP é uma instância de deliberação e regulação autônoma, de caráter corporativo, em que os interesses dos atores privados podem sobressair-se em relação aos do poder público. Como explica a Coordenação Geral de Transportes e Logística (COGIL) da Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) do Ministério da Fazenda (Nota Técnica nº 16, de 16 de fevereiro de 2009, p. 23):

Os terminais privados, por exemplo, podem estar interessados na minimização das tarifas portuárias, reduzindo os seus custos, bem como na restrição da oferta de áreas para arrendamento, reduzindo a presença de concorrentes. Os trabalhadores podem estar interessados em maior remuneração salarial e restrições à competição com agentes externos ao porto. Os usuários podem estar interessados em reduções do custo total dos serviços e em melhores condições de atendimento [...] A forma como foi estruturada essa instituição [o CAP] pode resultar na necessidade de cooperação entre esses diversos agentes para o equacionamento de seus interesses.

Por isso o interesse dos atores privados em manter essa organização regulatória autônoma de forma descentralizada, sem a necessidade de supervisão ou interferência de uma agência nacional.

A Lei nº 8.630/1993 também autorizou aos terminais de uso privativo movimentar cargas de terceiros. Conforme a lei, para a criação de um terminal de uso privativo é necessária apenas a autorização do governo federal, sem necessidade de licitação. Isso criou uma situação singular, pois enquanto a exploração dos terminais de uso público depende de concessão precedida de licitação e está sujeita a uma série de regulamentações e fiscalização pela Autoridade Portuária, os terminais de uso privativo gozam de mais liberdade, com menos fiscalização e ônus (inclusive, sem a obrigação de utilizar a mão de obra intermediada pelo Ogmo). Daí a posição da ABTP, associação que congrega as empresas detentoras ou administradoras de terminais de uso privativo, pela não inclusão dos portos na nova legislação que criaria a agência reguladora para o

setor, como também pelo respeito das disposições da Lei nº 8.630/1993, que regulam os contratos de arrendamento e de adesão.

Pierson (1993) também argumenta que, da mesma maneira que as instituições criam interesses que vão atuar para a manutenção das regras do jogo, as políticas públicas podem alimentar mobilizações contrárias, envolvendo novas formas de organização política visando transformar a própria política em curso. Foi o que se observou da atuação dos atores do subsetor de navegação marítima nas discussões do PL nº 1.615/1996 no Congresso. Como visto, as políticas de liberalização do subsetor,⁵³ que tinham o objetivo de aumentar a eficiência da atividade e expor os estaleiros brasileiros à concorrência internacional, tiveram como efeitos a diminuição da frota mercante nacional, o expressivo aumento dos afretamentos de embarcações estrangeiras e a contração da indústria naval brasileira.⁵⁴

Dessa maneira, a criação de uma agência nacional para os transportes dizia respeito diretamente aos interesses dos atores do subsetor de navegação: trabalhadores marítimos, empresas brasileiras de navegação (armadores), donos de estaleiros e, sobretudo, o Comando da Marinha do Brasil. Esta, mediante a DPC, é responsável pelo controle da Marinha Mercante – no que interessa à defesa nacional –, que é considerada o braço desarmado da Marinha de Guerra (conforme Artigo 4º da Lei nº 6.880/1980). Ademais, cabe à Marinha a formação do pessoal marítimo, inclusive dos oficiais da Marinha Mercante, e a regulação da praticagem.⁵⁵ Portanto, é do interesse

53. Além do processo de liberalização da navegação marítima ocorrido em 1991, a Lei nº 9.432/1997, que regulamentou a EC nº 7/1995, permitiu que empresas brasileiras de capital estrangeiro pudessem receber autorizações do governo brasileiro para atuar na atividade e estrangeiros puderam ser proprietários de empresas brasileiras de navegação (no passado, havia a necessidade de que 60% do capital estivessem nas mãos de brasileiros natos). Ademais, permitiu-se que navios estrangeiros operassem a navegação de cabotagem, desde que afretados por empresas brasileiras (contudo, sob processo denominado “circularização”, em que as empresas nacionais consultam as outras sobre a disponibilidade de navios e, a partir daí, autoriza-se ou não o afretamento). Já a navegação de longo curso, ressalte-se, é aberta a qualquer tipo de embarcação, sem privilégios aos navios brasileiros (exceto para algumas poucas cargas ainda ditas reservadas).

54. Desde a abertura constitucional à cabotagem e à empresa estrangeira, em 1995, a atividade assistiu ao crescimento de nove vezes da bandeira estrangeira. Na navegação no longo curso, se em meados dos anos de 1980 o país tinha a participação da bandeira brasileira para o transporte das cargas nacionais com percentual acima de 30%, em 1999 essa relação pouco ultrapassava 2%, excluindo o transporte de petróleo e derivados.

55. A praticagem é o serviço de auxílio oferecido aos navegantes, geralmente disponível em áreas que apresentem dificuldades ao tráfego livre e seguro de embarcações, em geral de grande porte. O prático é o indivíduo conhecedor dos acidentes hidrográficos e topográficos de áreas restritas marítimas, fluviais ou lacustres e que nelas conduz embarcações em segurança.

da Marinha do Brasil que o país possa contar com armação própria e indústria naval forte, como também o controle do pessoal marítimo. E a criação de uma única agência de transportes englobando todos os subsetores, como propunha o Executivo, ameaçava os poderes da Marinha.

Contudo, por questões de hierarquia militar, o DPC não podia trabalhar explicitamente como ator interessado no processo de discussão da ANT no Congresso – o que não impediu que esse ator tivesse papel fundamental no processo, ao pôr em ação uma coalizão em prol da criação de uma agência específica dedicada ao transporte aquaviário.

Da Marinha [do Brasil] nós recebemos o seguinte: esta é a nossa visão para o transporte aquaviário brasileiro, a marinha mercante numa agência única. Agora, nós somos o Ministério de um governo [Ministério da Defesa] e não cabe a nós... [mas] onde nós pudermos colocar avaliações técnicas que deem suporte a esta nossa visão, nós o faremos (presidente do SINDIMAR e CONTTMAF, entrevista ao autor em 15/9/2010).

A coalizão em prol de uma agência específica para o transporte aquaviário foi liderada por Severino Almeida Filho, oficial da Marinha Mercante e presidente da CONTTMAF – confederação à qual estão filiados todos os sindicatos marítimos e as federações de sindicatos portuários. No Congresso, na CESP do PL nº 1.615/1999, os interesses dessa coalizão foram vocalizados pela deputada Jandira Feghali. Como já indicado, as ideias da deputada do PCdoB-RJ, então cônjuge de Severino, afinava-se com a orientação nacionalista das ações em prol da navegação e da indústria naval brasileira.⁵⁶ Ressalte-se que o objetivo da coalizão não era apenas criar uma agência reguladora para o transporte aquaviário, mas sim uma agência voltada para o desenvolvimento da Marinha Mercante nacional, nos moldes da antiga Sunamam (inclusive com sede no Rio de Janeiro), que agregaria até mesmo as atividades do FMM, principal instrumento de fomento da indústria naval.

A existência de uma agência própria vai forçar a existência de uma política e a necessidade de o governo se preocupar em fiscalizar, formular e traçar diretrizes para esse setor. Agora, se ela ficar na superintendência de um departamento de uma agência [geral de transportes] do Ministério

56. Como indicado, oficiais da Marinha Mercante e o Comando da Marinha do Brasil manifestavam seu descontentamento com os resultados das políticas de liberalização e desregulação da navegação marítima, nomeadamente a redução da frota nacional e desmantelamento da indústria naval, recursos considerados indispensáveis para a segurança nacional.

[dos Transportes], adeus. Não teremos mais a possibilidade de discutirmos transporte aquaviário (Deputada Jandira Feghali, na reunião da CESP do PL nº 1.615/1999, em 11/1/2000).

Os detentores de terminais privativos, representados pela ABTP, apesar de serem contrários à inclusão dos assuntos portuários no âmbito de uma agência nacional de transportes, acabaram por se unir à coalizão liderada por Severino Almeida, sob avaliação de que numa agência dedicada ao transporte aquaviário, ao contrário de uma agência única, teriam melhores condições de atuar em favor de seus interesses.⁵⁷ Segundo o presidente da CONTTMAF:

Eles [ABTP] se envolveram na defesa da atual Antaq para fugir do escopo que estava sendo preparado para eles dentro da proposta da [criação da] ANT [...] Na realidade, eles tinham expectativa de não serem sequer citados [...] Eu acho que o setor majoritariamente veio a defender a Antaq para se livrar do cabresto de uma agência única (presidente do Sindimar e CONTTMAF, entrevista ao autor em 15/9/2010).

Por conseguinte, corroborando a proposição de Pierson (1993), políticas públicas podem criar nichos para que empreendedores políticos superem problemas de ação coletiva. No caso, a proposta de criação de uma única agência vinculada ao Ministério dos Transportes uniu atores que até então estiveram em lados opostos, como os trabalhadores portuários e o setor privado, e os trabalhadores marítimos e os armadores. No caso dos trabalhadores portuários, o apoio ao pleito de uma agência específica para o subsetor aquaviário surgiu com a avaliação de que seria “preferível ter uma agência a ter o capital privado tomando conta de tudo” (Telma de Souza, entrevista ao autor em 3/1/2011).

Quanto aos atores dos subsetores rodoviário e ferroviário, os concessionários tinham interesses em garantir os contratos já firmados anteriormente e as regras em vigor, sem alterações, o que vinha ao encontro da proposta do Executivo de criação da agência reguladora autônoma. Os trabalhadores ferroviários, por sua vez, estavam mais preocupados com o destino do pessoal da RFFSA do que com a criação da agência propriamente dita. Já os transportadores rodoviários de cargas e de passageiros viam a nova legislação como oportunidade para inserir dispositivos de modo a atender seus

57. Para Fiani (2002, p. 49) a segmentação da atividade reguladora favorece a captura de uma agência a partir da constituição de *policy networks* restritas apenas a um determinado segmento do setor de transportes.

interesses específicos: restringir a entrada na atividade, no caso dos primeiros, ou para continuar operando no mercado sem a necessidade de serem submetidos à licitação, no caso dos últimos.

Para expressar o grau de cristalização de interesses em que se encontravam as instituições do setor federal de transportes no momento da discussão do PL nº 1.615/1999, pode-se empregar a metáfora utilizada por ex-presidente do GEIPOT:

A gente sabia que o setor de transportes já estava privatizado e sem regras, onde cada um tinha o seu “puxadinho”, vamos chamar assim [...] A [proposta da] agência foi feita tipo “cavalaria em filme americano”, que chega ao final para resolver o problema; [todavia] “o bandido já tinha matado o mocinho e casado com a mocinha” (ex-presidente do GEIPOT, entrevista ao autor em 15/9/2010).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo a tipologia heurística de Mahoney e Thelen (2010), a mudança institucional do setor de transportes foi do tipo *layering*, com a introdução de novas regras e organizações sobre as preexistentes. O contexto político da reestruturação do setor foi marcado pela coalizão de trabalhadores (marítimos e portuários), empresários (detentores de terminais portuários, armadores, donos de estaleiros) e parlamentares de oposição (especialmente do PCdoB-RJ). Estes, com o apoio tácito do Comando da Marinha do Brasil (Departamento de Portos e Costas), conseguiram durante a tramitação do projeto no Congresso impor suas preferências e modificar a proposta inicialmente apresentada pelo Poder Executivo. Ressalte-se que essa coalizão envolveu interesses diversos e, por vezes, contraditórios, que apenas se tangenciavam, mas que convergiram para um objetivo comum: a criação de uma agência específica para o transporte aquaviário. Observou-se, assim, a ação do mecanismo de *policy feedback*, tanto reforçando os interesses criados pelos arranjos institucionais preexistentes (caso do subsetor portuário) quanto alimentando reações contrárias para que atores pudessem superar problemas de ação coletiva e provocar mudanças na política em curso (caso da navegação marítima).

Os transportes são caracterizados por ser um setor maduro no qual os avanços tecnológicos verificados nas últimas décadas não alteraram as estruturas do mercado

vigentes (ao contrário do setor de telecomunicações, por exemplo, que assistiu ao processo de rápidas inovações tecnológicas). Nesse sentido, o processo de reforma setorial seguiu suas trajetórias institucionais. No momento da criação da agência reguladora setorial os processos de desestatização, liberalização e descentralização dos serviços já haviam ocorrido. A intenção inicial do Poder Executivo, ao encaminhar PL ao Congresso Nacional, portanto era completar a reforma no setor com a delegação da autoridade regulatória do ministério setorial para uma agência autônoma.⁵⁸ Como mencionado, as reformas no setor puderam ser iniciadas por MP ou lei ordinária, pois não havia restrições constitucionais que fixassem o monopólio da União na prestação dos serviços (com exceção do transporte de mercadorias na navegação de cabotagem). Daí o porquê de o processo de mudança do setor ter se iniciado pelas desestatizações e não pela reestruturação regulatória, perfazendo uma sequência inversa ao preconizado (criação da agência anteriormente à desestatização).

Contudo, numa sequência de eventos, o momento em que as coisas acontecem afeta como elas ocorrem (Pierson, 1993). Por conseguinte, as instituições preexistentes permitiram a atuação do mecanismo de *policy feedback* de duas maneiras: *i*) reforçando os interesses criados pelos arranjos institucionais preexistentes (caso do subsetor portuário, pós-reforma de 1993); e *ii*) ativando reações contrárias de atores às regras do jogo implementadas no início dos anos de 1990 (caso da navegação marítima pós-liberalização). O “efeito reforço” levou atores a pressionar pela manutenção do arranjo existente; o “efeito contrarreação” induziu atores a construir suas capacidades políticas, a fim de instituírem uma alternativa viável para as regras vigentes. Como a discussão da reestruturação do setor se deu na arena regulatória do Congresso, esses interesses tangenciaram-se, viabilizando uma coalizão que logrou impor suas preferências (uma agência específica para o transporte aquaviário).

A abordagem teórica utilizada mostrou-se útil para explicar o fenômeno sob investigação de forma nuançada e rica. Utilizando-se o *process tracing*, pôde-se compreender a complexidade dos processos causais, apreendendo os mecanismos em

58. Gilardi (2004) explica o problema da incerteza política (*political uncertainty*) como razão para a delegação da autoridade regulatória para uma agência autônoma já que, numa democracia, políticas podem ser mudadas ou suprimidas quando um novo partido ou coalizão ganha o poder. Assim, segundo o autor, a delegação seria um mecanismo utilizado por governos para preservar suas políticas, insulando-as enquanto estão no poder, quando percebem que suas oportunidades eleitorais futuras são fracas. Um exemplo dado por Gilardi é o da administração de Margaret Thatcher quando favoreceu as agências reguladoras, delegando-lhes poder, a fim de preservá-las da captura pelo Partido Trabalhista.

ação. Dessa maneira, foram verificadas várias proposições teóricas dos institucionalistas históricos, especialmente de Pierson (1993, 2004, 2006), que afirmam, entre outras, que a ordem e a sequência dos eventos no tempo são importantes para a análise de fenômenos institucionais.

Diferentemente das hipóteses originárias da abordagem da escolha racional sobre as agências reguladoras autônomas (Gilardi, 2004), o caso dos transportes mostrou que o processo de desenvolvimento institucional pode não resultar num arranjo mais eficiente, pois, como mostrado, a criação das duas agências reguladoras resultou de coalizões e negociações entre atores políticos com diferentes objetivos, inclusive contraditórios.

A tipologia de Mahoney e Thelen (2010), por sua vez, auxiliou no entendimento dos diferentes tipos de mudança presentes nos casos estudados. Nesse sentido, a pesquisa se enquadra no que George e Bennett (2004) chamaram de *building block studies*. Nestes, a aplicação de *frameworks* para o estudo de casos concretos colabora para o refinamento das teorias, fornecendo “blocos” para a edificação e aperfeiçoamento das tipologias construídas com base em variáveis teóricas. Nessa perspectiva, o caso analisado adequou-se ao tipo de mudança institucional denominado *layering*.

Todavia, o uso do modelo tipológico necessitou do aporte de outras variáveis para a compreensão da complexidade dos fenômenos analisados. Relembrando, para Mahoney e Thelen (2010), a mudança do tipo *layering* seria, *grosso modo*, diferenciada das demais pela presença de um contexto político em que os defensores do *status quo* tivessem fortes poderes de veto. No caso da Lei nº 10.233/2001, não foi o que aconteceu exatamente (com exceção do veto do Comando da Aeronáutica às tentativas de criação de uma agência única englobando as três modalidades de transportes: terrestre, aéreo e aquaviário). Como explicado, a transfiguração da proposta inicial do Poder Executivo adveio da capacidade da coalizão dos atores ligados à navegação, apoiados pela Marinha do Brasil, em impor suas preferências durante a tramitação do PL no Congresso, negociando uma proposta substitutiva.

Nesse aspecto, para entender as ações dos atores, deve-se atentar para as suas motivações e o contexto em que elas ocorrem. Como elucidado, a intenção principal do Executivo ao enviar o PL ao Congresso era criar uma agência reguladora autônoma

dos transportes, completando o ciclo de reformas institucionais. O Poder Executivo não desempenhou papel de ator “subversivo” na busca da reestruturação do setor pela ocultação de suas preferências para promover a mudança “pelas bordas”, como Mahoney e Thelen caracterizaram o agente dominante da mudança do tipo *layering*. Porém, esses problemas são abrandados ao considerarem-se os padrões de mudança propostos pelos autores como recursos heurísticos no auxílio à apreensão intelectual de fenômenos empíricos. Entende-se que, para a compreensão dos mecanismos subjacentes às mudanças institucionais é preciso focar os nexos causais entre variáveis. E o trabalho de Mahoney e Thelen é valioso porque fornece instrumentos e conceitos para isso. Mas pode-se (e deve-se) adicionar outras variáveis ao modelo para explicar a mudança de casos concretos – o que foi feito neste trabalho. A vantagem do modelo de Mahoney e Thelen é que a sua aplicação impõe a avaliação da ação estratégica dos atores junto ao quadro institucional, permitindo incorporar os indivíduos na análise das mudanças e superar a dicotomia “estrutura *versus* agência”, presente nas discussões institucionalistas.

Segundo Knill e Lenschow (2001), muito do debate acadêmico e do desacordo sobre a presença e magnitude das mudanças institucionais pode ser atribuído à atenção insuficiente dada para a escala de medição implícita das diferentes análises. Nesse sentido, Knill e Lenschow argumentam que a percepção do tipo de mudança institucional (isto é, se global ou incremental) depende da perspectiva ou do nível de abstração adotado: se analisada *in loco* (isto é, em um baixo nível de abstração) ou a partir de uma perspectiva mais geral, sistêmica (isto é, à luz dos contextos macroinstitucionais). Por exemplo, de uma perspectiva individual (ou de grupos), a desestatização de empresas significará uma mudança expressiva; mas, sob uma perspectiva com maior nível de abstração, a mesma mudança pode ficar em linha com as tradições administrativas do país em questão e, deste modo, ser julgada como incremental.

Neste trabalho, as mudanças foram avaliadas sob um nível analítico menos abstrato (setorial ou *in loco*). Isso implicou o relevo do papel dos atores em relação às estruturas para a explicação do fenômeno em investigação. Desse modo, os interesses foram realçados para a compreensão da ação dos atores. Ressalte-se, no entanto, que tais interesses não foram tomados como dados *a priori*. Ao contrário, partiu-se de uma base ontológica em que os interesses dos atores são contextuais, constituídos e moldados pelas instituições em vigor.

Este trabalho analisou os nexos causais visando compreender os eventos que resultaram na atual configuração institucional do setor federal de transportes, consubstanciada na Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001. Seu objeto empírico, portanto, foi o processo político de reestruturação regulatória e criação das agências autônomas no setor, e seu objeto teórico foram os tipos e as dinâmicas de mudança institucional. Não obstante, propõe-se a análise da evolução da trajetória do setor federal de transportes pós-implementação da Lei nº 10.233/2001, com o objetivo de verificar o desenvolvimento das instituições regulatórias nos subsetores, isto é, se as mesmas se encontram em um caminho de autorreforço de suas trajetórias ou se sofreram alguma modificação, cabendo ao pesquisador explicar as causas e os processos inerentes às suas observações.

REFERÊNCIAS

ACCORSI, A. C. **Estado e grupos econômicos**: a política de expansão rodoviária no Brasil a partir de 1930. 1996. 171 fls. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1996.

ANDERSON, D. **Aviação comercial brasileira**. João Pessoa: UFPB, 1979.

ARTHUR, W. B. **Increasing returns and path dependence in the economy**. An Arbor: University of Michigan Press, 1994.

BARAT, J. **Logística, transporte e desenvolvimento econômico**. São Paulo: CLA, 2007.

CASTRO, N. Privatização do setor de transportes no Brasil. *In*: CASTELAR, A.; FUKASAKU, K. (Ed.). **A privatização no Brasil**: o caso dos serviços de utilidade pública. BNDES/OECD, 1999.

_____. Os desafios da regulação do setor de transporte no Brasil. **Revista brasileira de administração pública**, Rio de Janeiro, FGV, set./nov. 2000.

_____; ESPÓSITO, J. R. Introdução. *In*: REZENDE, F.; DE PAULA, T. B. Infraestrutura: perspectivas de reorganização. **Transportes**, Brasília, v. 1, p. 9-22, 1998.

COLLYER, W. **Lei de portos**: o Conselho de Autoridade Portuária e a busca da eficiência. São Paulo: Aduaneiras, 2008.

DAVID, P. Clio and the economics of QWERTY. **American economic review**, v. 75, p. 332-337, 1985.

DE PAULA, G.; AVELLAR, A. P. M. Reforms and infrastructure regulation in Brazil: the experience of ANTT and Antaq. **The quarterly review of economics and finance**, v. 48, p. 237-252, May 2008.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Dário da Câmara dos Deputados**. Brasília, 8 nov. de 2000. p. 55.247.

DIAS-BATISTA, D. A. Concessões rodoviárias: um tema técnico ou político? **ResPublica Revista de Políticas Públicas e gestão governamental**, v. 6, n. 1, p. 53-78, jan./jun. 2007.

DIÉGUEZ, C. R. M. A. **De OGMO (Operário Gestor de Mão-de-Obra) para OGMO (Órgão Gestor de Mão-de-Obra):** modernização e cultura do trabalho no Porto de Santos. 2007. 119 p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

DINIZ, E.; BRESSER-PEREIRA, L. C. **Depois do consenso neoliberal, o retorno dos empresários industriais**. 2007. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2007/07.03.Empres%C3%A1riosEliDinizBresserPereira.9Outubro07.pdf>>. Acesso em: dez. 2010.

DOCTOR, M. Business and delays in port reform in Brazil. **Journal of political economy**, v. 22, n. 2, supl. 86, Apr./June 2002.

EBBINGHAUS, B. **Can path dependence explain institutional change?** Max Planck Institute for the Study of Societies Cologne, Mar. 2005 (Discussion Paper, n. 05/2).

ERVILHA, R.; DALTO, E. J.; SUERTEGARAY, A. F. Impactos da Lei 8.630 sobre a infraestrutura de terminais de contêineres e na viabilização da navegação de cabotagem no Brasil. **Transportes**, v. XVI, n. 1, p. 56-66, jun. 2008.

EVANS, P. B. The state as problem and solution: predation, embedded autonomy, and adjustment. *In*: HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. R. (Ed.). **The politics of economic adjustment**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1992.

_____.; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.) **Bring the state back in**. Cambridge University Press, 1985.

FADDA, E. A. **A conta serviços e a contribuição de uma marinha mercante nacional forte**. Monografia apresentada como exigência curricular para a obtenção do diploma do curso de altos estudos de política e estratégia. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1999. Disponível em: <<http://www2.Transportes.Gov.Br/Bit/Estudos/Marinhamercante/Introducao.Htm>>.

FERREIRA NETO, R. **Análise do transporte de carga marítimo brasileiro de longo curso com relação à participação e à perda de espaço no cenário mundial**. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro/Coppe/Programa de Engenharia de Transportes, Rio de Janeiro, 2010.

FIALHO FILHO, F. **A regulação do transporte aquaviário no Brasil**. Slides de apresentação realizada em 6 de novembro de 2006. Brasília: ANTAQ, 2006.

FIANI, R. Aspectos do modelo regulatório brasileiro: uma avaliação a partir dos conceitos de redes de políticas e herança institucional. *In*: SEMINÁRIO SOBRE O CONTROLE EXTERNO DA REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. **Projeto de aperfeiçoamento do controle externo da regulação de serviços públicos**. Brasília: TCU, 2002. p. 37-52.

FIESP – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DE SÃO PAULO. **Livre para crescer**: proposta para um Brasil moderno. São Paulo, 1990.

FRÓES, F. **Infraestrutura**: privatização, regulação e financiamento. Belo Horizonte: UNA, 1999.

GAETANI, F.; ALBUQUERQUE, K. Análise de impacto regulatório e melhoria regulatória. *In*: RAMALHO, P. I. (Org.) **Regulação e agências reguladoras**: governança e análise de impacto regulatório. Brasília: Anvisa, 2009.

GEORGE, A. L.; BENNETT, A. **Case studies and theory development in the social sciences**. Cambridge: MIT Press, 2004.

GERRING, J. **Case study research**: principles and practices. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2007.

GILARDI, F. Institutional change in regulatory policies: regulating through independent agencies and the three new institutionalisms. *In*: JORDANA, J.; LEVIFAUR, D. **The politics of regulation**: institutions and regulatory reforms for the age of governance. Northampton, MA: Edward Elgar, 2004

GOMIDE, A. A. **A política das reformas institucionais no Brasil**: a reestruturação do setor de transportes. 2011. 178 fls. Tese (Doutorado) — Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

GOULARTI FILHO, A. Melhoramentos, reaparelhamentos e modernização dos portos brasileiros: a longa e constante espera. **Economia e sociedade**, Campinas, v. 16, n. 3, supl. 31, p. 455-489, dez. 2007.

GUIMARÃES, E. A. **Reforma institucional do setor de transportes**: exigência para uma economia de alto crescimento. Brasília: CNI, 2006.

HALL, P. **The political power of economic ideas**. Princeton University Press, 1989.

_____. Aligning ontology and methodology in comparative research. *In*: MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. (Ed.). **Comparative historical analysis in the social sciences**. Cambridge University Press, 2003. p. 373-404.

_____.; TAYLOR, R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua nova**, n. 58, p. 193-223, 2003.

IMMERGUT, E. The theoretical core of new institutionalism. **Politics & society**, v. 26, p. 5-35, 1998.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Infraestrutura econômica no Brasil**: diagnósticos e perspectivas para 2025. Brasília: Ipea, 2010. v. 1.

KNILL, C.; LENSCHOW, A. "Seek and ye shall find!": Linking different perspectives on institutional change. **Comparative political studies**, v. 34, n. 2, p. 187-215, Mar. 2001.

LIMA, E.; PASIN, J. Regulação no Brasil: colocando a competitividade nos trilhos. Rio de Janeiro: **Revista do BNDES**, n. 12, dez. 1999.

LIMA NETO, O. *et al.* Transportes no Brasil: história e reflexões. *In*: LIMA NETO, O. (Coord.). **Empresa brasileira de planejamento de transportes**. Recife: Universitária da UFPE, 2001.

LOPES, S. S.; CARDOSO, M. P.; PICCININI, M. S. O transporte rodoviário de carga e o papel do BNDES. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 29, p. 35-60, jun. 2008.

LOWI, T. American business, public policy, case-studies, and political theory. **World politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, July 1964.

MAHONEY, J. Beyond correlational analysis: recent innovations in theory and method. **Sociological forum**, v. 16, n. 3, p. 576-593, 2001.

_____.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. *In*: _____. **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. Cambridge University Press, 2010. p. 1-37.

MARQUES, S. A.; ROBLES, L. T. Reestruturação financeira e institucional do subsetor ferroviário. *In*: REZENDE, F.; DE PAULA, T. B. **Infraestrutura: perspectivas de reorganização. Transportes**, v. 1, p. 23-88, 1998.

MARTINS, F. G. D. **Mercados de transporte rodoviário interestadual de passageiros: uma análise sob enfoque dinâmico de elementos determinantes das condições de concorrência**. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Faculdade de Tecnologia, Brasília, 2007.

_____.; ROCHA, C. H.; BARROS, A. P. B. G. Concentração na indústria de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. *In*: CONGRESSO DE ENSINO E PESQUISA EM TRANSPORTES, 18. **Anais ...** Florianópolis: ANPET, 2004.

MATTOS, P. T. L. **O novo estado regulador no Brasil: eficiência e legitimidade**. São Paulo: Singular, 2006.

McCUBBINS, M.; SCHWARTZ, T. Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms. **American journal of political science**, v. 28, n. 1, p. 165-179, 1984.

MELO, M. **Instituições e regulação na América Latina**. São Paulo e Santiago de Chile: IFHC/CIEPLAN, 2008.

MENARDI, F. B. S. **Os setores de infraestrutura frente à reforma do estado no Brasil**. 2004. 285 fls. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP, Campinas, 2004.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Coordenação Geral de Transportes e Logística (COGTL), Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE), 16 fev. 2009. (Nota Técnica, n. 16, p. 23).

MOTTA, A. L. B. **A regulação do transporte aquaviário de mercadorias**. 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, 2006.

NASCIMENTO, H. **O nascimento de um novo trabalhador portuário: reestruturação produtiva e corporativismo**. 1999. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 1999.

NORTH, D. **Institutions, institutional change, and economic performance**. Cambridge University Press, 1990.

NUNES, E. O. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

_____. *et al.* **Agências reguladoras e reforma do Estado no Brasil: inovação e continuidade no sistema político-institucional**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Brasil: fortalecendo a governança para o crescimento (relatório sobre a reforma regulatória)**. OCDE, 2008.

OLIVEIRA, C. C. **O processo de modernização dos portos brasileiros na década de 90**. 2000. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2000.

OLIVEIRA, G.; MATTOS, C. Defesa da concorrência nos portos. **Revista de administração de empresas**, São Paulo, v. 38, n. 3, p. 64-76, jul.-set. 1998.

PAULANI, L. **O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses**. Brasil delivery. São Paulo: Boitempo, 2008.

PIERSON, P. When effect becomes cause: policy feedback and political change. **World politics**, v. 45, n. 4, p. 595-628, July 1993.

_____. **Dismantling the welfare state: Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment**. Cambridge University Press, 1994.

_____. **Politics in time: history, institutions, and social analysis**. Princeton University Press, 2004.

_____. Public policies as institutions. *In*: SHAPIRO, I.; SKOWRONEK, S.; GALVIN, D. (Ed.). **Rethinking political institutions: the art of the state**. New York University Press, 2006. p. 114-134.

PINHEIRO, A. C.; BONELLI, R.; SCHNEIDER, B. R. Pragmatism and market reforms in Brazil. *In*: FANELLI, J. M. (Ed.). **Understanding market reforms in Latin America: similar reforms, diverse constituencies, and varied results**. London: Palgrave Macmillan, 2007. p. 73-92.

- _____.; SADDI, J. **Direito, economia e mercados**. Rio de Janeiro: Elsevier-Campus, 2005.
- PRADO, L. **Transportes e corrupção**. Um desafio à cidadania. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997.
- RAGIN, C. C. Turning the tables: how case-oriented research challenges variable-oriented research. *In*: BRADY, H. E.; COLLIER, D. **Rethinking inquiry**: diverse tools, shared standards. Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2004. p. 123-138.
- RAMALHO, P. I. S. **A gramática política das agências reguladoras**: comparação entre Brasil e EUA. 2007. Tese (Doutorado) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.
- RESENDE, E. **Transportes no Brasil**: nova estrutura administrativa novo modelo de financiamento. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.
- RIBEIRO, L. D.; FERNANDES, C. C. **A (in)definição do modelo institucional das agências reguladoras no Brasil**. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 11., Ciudad de Guatemala, 7-10, nov. 2006.
- RODRIGUES, R. A. Aviação comercial no Brasil: a necessidade de um novo marco regulatório. **República**, p. 9-37, 2004.
- SALGADO, L. H. **Tópicos sobre regulação na aviação civil**. Sitraer 7, 2008. XC-XCVIII Disponível em: <<http://www.tgl.ufrj.br/viisitraer/pdf/p11.pdf>>. Acesso em: dez. 2010.
- SALLUM JÚNIOR, B. Globalização e desenvolvimento: a estratégia brasileira nos anos 90. **Novos estudos CEBRAP**, n. 58, nov. 2000.
- SCHMITTER, P. C. Still the century of corporatism? **The review of politics**, v. 36, n. 1, p. 85-131, 1974. (The new corporatism: social and political structures in the Iberian world).
- SCOTT, W. R. **Institutions and organizations**: ideas and interests. 3rd ed. Thousand Oaks, California: Sage publications Inc., 2008.
- SERMAN, C. **Análise dos aspectos críticos em processos de concessão de rodovias**. 2008. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro/Coppe/Programa de Engenharia de Transportes, Rio de Janeiro, 2008.
- SOARES, R. P. *et al.* Rodovias brasileiras: gargalos, investimentos, concessões e preocupações com o futuro. *In*: IPEA. **Infraestrutura econômica no Brasil**: diagnósticos e perspectivas para 2025. Brasília: Ipea, 2010. v. 1. p. 401-456.
- SOUSA, R. A.; PRATES, H. F. O processo de desestatização da RFFSA: principais aspectos e primeiros resultados. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 8, p. 119-142, dez. 1997.

THELEN, K. Historical institutionalism in comparative politics. **Annu. rev. polit. sci.**, v. 2, p. 369-404, 1999.

THÉRET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua nova**, n. 58, p. 225-254, 2003.

TOLEDO, J. R. Transportes. *In*: LAMOUNIER, B.; FIGUEIREDO, R. (Org.). **A era FHC: um balanço**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002. p. 241-292.

UNICAMP – UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia. **Estudo da competitividade de cadeias integradas no Brasil: impactos das zonas de livre comércio**. Cadeia: Indústria Naval, dez. 2002 (Nota Técnica Final).

VELASCO JÚNIOR, L. **A política pública de privatização no presidencialismo de coalizão brasileiro**. 2005. Tese (Doutorado) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, IUPERJ, Rio de Janeiro, 2005.

VELASCO, L. O. M.; LIMA, E. T. A marinha mercante. **BNDES setorial**, Edição Especial, , p. 247-264, out. 1997

VOGEL, S. K. **Freer markets, more rules: regulatory reform in advanced industrial countries**. Cornell University Press, 1996.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Cristina Celia Alcantara Possidente

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Lucia Duarte Moreira

Luciana Nogueira Duarte

Míriam Nunes da Fonseca

Editoração eletrônica

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Maria Hosana Carneiro Cunha

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond Pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em Offset 90g/m²
Cartão Supremo 250g/m² (capa)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

