



**Tribunal de Contas da União**



**FUNDAÇÃO  
GETULIO VARGAS**

**Projeto de Apoio à Modernização e  
o Fortalecimento Institucional  
do Tribunal de Contas da União -  
Aperfeiçoamento do Controle  
Externo da Regulação**

**- PRODUTO 3 -**

**MODELO DESENVOLVIDO DE MÉTODOS E TÉCNICAS  
REFERENTE A VALIDAÇÃO DE DADOS PARA  
GESTÃO REGULATÓRIA**



Tribunal de Contas da União



FUNDAÇÃO  
GETULIO VARGAS

## ÍNDICE

<b>SUMÁRIO EXECUTIVO</b> .....	<b>iv</b>
<b>EQUIPE TÉCNICA</b> .....	<b>vi</b>
<b>LISTA DE SIGLAS</b> .....	<b>vii</b>
<b>LISTA DE QUADROS</b> .....	<b>ix</b>
<b>LISTA DE FIGURAS</b> .....	<b>x</b>
<b>I APRESENTAÇÃO E OBJETIVO</b> .....	<b>11</b>
<b>II ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL</b> .....	<b>12</b>
2.1 O caso do Reino Unido: estrutura do setor ferroviário e sua evolução após a abertura.....	12
<b>III OS GARGALOS DO SETOR E O PAPEL DOS AGENTES</b> .....	<b>24</b>
3.1 Invasão de Faixa de Domínio .....	24
3.2 Passagens de Nível Críticas.....	26
3.3 Acidentes .....	27
3.4 Transposição de grandes centros urbanos .....	32
3.5 Expansão e integração da malha ferroviária .....	33
3.6 Integração porto ferrovia .....	34
3.7 Direito de passagem e tráfego mútuo .....	35
3.8 Reestruturação operacional de corredores .....	36
3.9 Concentração de mercado .....	37
3.10 Gestão dos contratos de concessão .....	37
3.11 Revisão dos contratos de concessão .....	38
3.12 Proteção do Usuário Dependente .....	39
3.13 Conflitos entre concessionárias .....	40
3.14 Conflitos entre outros agentes.....	40
3.17 Avaliação da eficácia: Mecanismos de controle, avaliação e auditoria - Audiências Públicas .....	43
3.18 Controle do Patrimônio Arrendado, Devolução de Trechos, Bens Reversíveis .....	43
<b>IV MATRIZ DE PLANEJAMENTO DE AUDITORIA</b> .....	<b>61</b>

A

**V REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... 68**



## SUMÁRIO EXECUTIVO

1. O presente relatório é um complemento ao 1º Relatório – RELATÓRIO SOBRE OS ESTUDOS PARA DESENVOLVIMENTO DO MODELO DE FISCALIZAÇÃO DA REGULAÇÃO TÉCNICA DO SETOR FERROVIÁRIO. Neste 2º Relatório, buscou-se a construção do modelo de controle da regulação técnica do setor ferroviário.
2. Em primeiro lugar, são buscadas no cenário internacional as experiências que possam servir de benchmarking ao modelo de controle adotado pelo TCU. Com este objetivo, é analisada a sistemática de controle adotada pelo NAO no setor ferroviário britânico e algumas experiências internacionais mais pontuais, em países como Canadá.
3. Em seguida são focalizados treze problemas, ou “gargalos” do setor, identificando entes e agentes envolvidos e seus respectivos papéis. Buscou-se demonstrar que o tratamento dos principais problemas do setor ferroviário vai além da atuação do órgão regulador e demanda uma coordenação de ações em nível setorial e intersetorial.
4. No processo de identificação do problema, dos agentes envolvidos e de seus papéis, surgem lacunas, que geram perguntas, registradas neste Relatório sob a forma de questões. Algumas dessas questões denotam apenas uma falta de informação, outras estimulam reflexões e propõem caminhos a serem adotados.
5. Encerrando o capítulo, uma Matriz de Planejamento de Auditoria, organiza as questões de auditoria que devem ser feitas e as expectativas de dificuldades e de resultados.



Tribunal de Contas da União



F U N D A Ç Ã O  
GETULIO VARGAS

V

Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo da Regulação do Tribunal de Contas da União – SEFID  
Brasília/DF 19 de setembro de 2007

Relatório do modelo desenvolvido de métodos e técnicas referente à validação de dados para gestão regulatória – Produto 3  
<http://sefid.gvconsult.com.br> / [www.fgvprojetos.fgv.br](http://www.fgvprojetos.fgv.br)



Tribunal de Contas da União



F U N D A Ç Ã O  
GETULIO VARGAS

## EQUIPE TÉCNICA

6. Por parte da FGV, a equipe técnica envolvida na preparação deste relatório foi composta por:

- Alketa Peci;
- José Cassio Ignarra
- Lana Montezano; e

7. Por parte do TCU/SEFID, participou da discussão sobre o material elaborado pela FGV:

- Adalberto Santos de Vasconcelos;
- Deise Souza de Oliveira;
- Denise Torres Mesquita da Silveira e Silva;
- Fernando Graeff;
- Ivan André Pacheco Rogedo; e
- Uriel de Almeida Papa.



Tribunal de Contas da União



FUNDAÇÃO  
GETULIO VARGAS

## LISTA DE SIGLAS

**ABIFER** – Associação Brasileira da Indústria Ferroviária  
**ADIF** – Administrador de Infraestrutura Ferroviária (Espanha)  
**ANTAQ** – Agência Nacional de Transporte Aquaviário  
**ANTF** – Associação Nacional de Transportadores Ferroviários  
**ANTT** – Agência Nacional de Transportes Terrestres  
**ANUT** – Associação Nacional de Usuários de Transporte de Carga  
**BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
**BIRD** – Banco Mundial  
**BNDES** – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
**CBTF** – Câmara Brasileira do Transporte Ferroviário  
**CADE** – Conselho Administrativo de Defesa Econômica.  
**CFN** – Companhia Ferroviária do Nordeste  
**COE** – Contrato de Operação Específico  
**DNIT** – Departamento Nacional de Infraestrutura  
**EFC** – Estrada de Ferro Carajás  
**FERROBAN** – Ferrovias Bandeirantes S.A.  
**FGV** – Fundação Getúlio Vargas  
**IPHAN** – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional  
**MPOG** – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
**MMA** – Ministério do Meio Ambiente  
**MP** – Ministério Público  
**MPF** – Ministério Público Federal  
**MRS** – MRS Logística S.A.  
**MT** – Ministério dos Transportes  
**PNLT** – Plano Nacional de Logística de Transporte  
**RFFSA** – Rede Ferroviária Federal S.A.  
**RR** – Rail Regulator (Reino Unido)



Tribunal de Contas da União



F U N D A Ç Ã O  
GETULIO VARGAS

**RENFE** – Rede Nacional de Ferrocarriles de Espanha

**SAFF** – Sistema de Acompanhamento e Fiscalização de Transporte Ferroviário

**SDE** – Secretaria de Direito Econômico

**SRA** – *Strategic Rail Authority* (Reino Unido)

**SUCAR** – Superintendência de Serviços de Transporte de Carga

**TCU** – Tribunal de Contas da União



Tribunal de Contas da União



FUNDAÇÃO  
GETULIO VARGAS

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1 – Resultados da Pesquisa de Satisfação do Usuário .....</b>	<b>42</b>
<b>Quadro 2 – Gargalos, agentes envolvidos e medidas adotadas .....</b>	<b>46</b>
<b>Quadro 4 – Desenvolvimento Institucional .....</b>	<b>61</b>
<b>Quadro 5 – Gestão de Contratos .....</b>	<b>63</b>
<b>Quadro 6 – Interesses dos Usuários .....</b>	<b>64</b>
<b>Quadro 7 – Revisão das Metas Contratuais .....</b>	<b>65</b>
<b>Quadro 8 – Devolução de Ativos .....</b>	<b>67</b>



Tribunal de Contas da União



FUNDAÇÃO  
GETULIO VARGAS

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1 – A estrutura do setor ferroviário britânico.....</b>	<b>12</b>
---	-----------

X

Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo da Regulação do Tribunal de Contas da União – SEFID  
Brasília/DF 19 de setembro de 2007

Relatório do modelo desenvolvido de métodos e técnicas referente à validação de dados para gestão regulatória – Produto 3  
<http://sefid.gvconsult.com.br> / [www.fgvprojetos.fgv.br](http://www.fgvprojetos.fgv.br)



## I APRESENTAÇÃO E OBJETIVO

1. Este documento apresenta o 2º relatório do modelo desenvolvido de métodos e técnicas referente para fiscalização da regulação técnica do setor ferroviário, parte do Produto 3 – Desenvolvimento de Métodos e Técnicas, que faz parte do Projeto de “Apoio à Modernização do Tribunal de Contas da União – Aperfeiçoamento do Controle Externo da Regulação”, cujo contrato de prestação de serviços nº 04/47-944 foi firmado entre o TCU e a FGV.
2. O 1º Relatório analisou o setor de transporte ferroviário de cargas, sua estrutura e seus principais problemas. Este 2º relatório tenta responder a duas indagações do TCU em relação ao setor. A primeira é de natureza geral. Buscam-se na experiência internacional lições a serem adotadas na organização do setor no Brasil, assim como no seu modelo de controle. A segunda indagação foca nos principais gargalos do sistema já identificados no relatório anterior. Busca levantar a natureza dos gargalos e analisar criticamente a atuação da ANTT e demais agentes frente a eles.
3. Em relação à experiência internacional, foi escolhido o caso da rede ferroviária britânica, destacando os papéis dos seus principais agentes, assim como sua evolução ao longo dos últimos anos após o processo de desestatização. A análise destaca a sistemática de controle adotada pelo NAO.
4. Tanto as análises comparativas com o sistema do Reino Unido como as considerações sobre os principais gargalos geram questionamentos à atuação da ANTT. Tais questionamentos são agrupados no final do Relatório sob o nome de Matriz de Planejamento de forma a facilitar uma ação de auditoria externa.



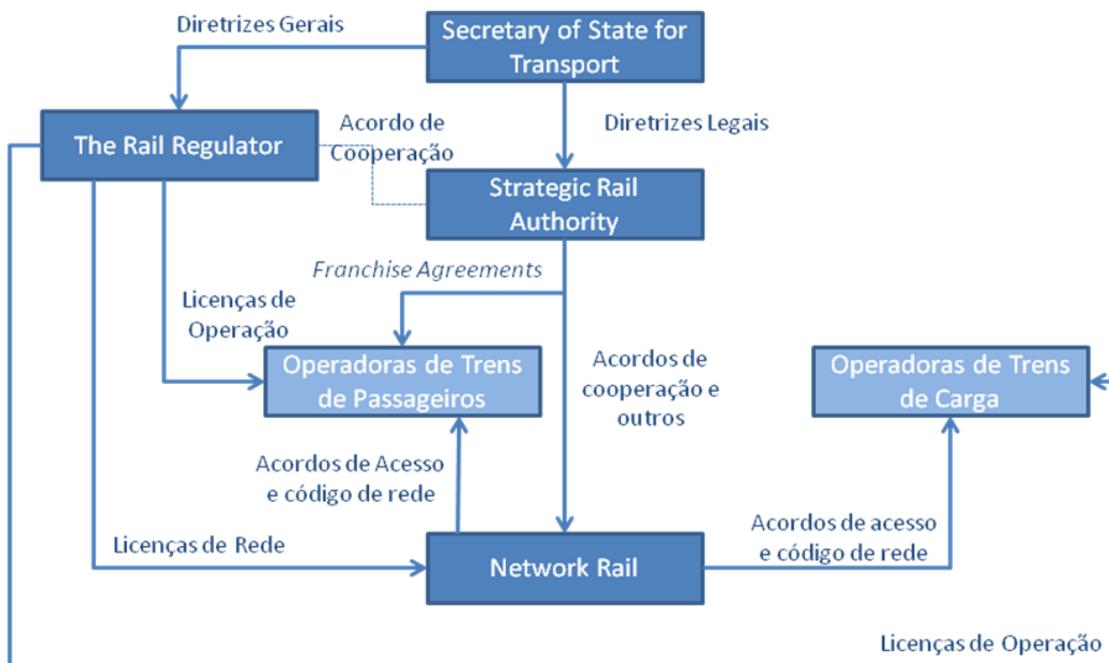
## II ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

### 2.1 O caso do Reino Unido: estrutura do setor ferroviário e sua evolução após a abertura

5. Nesta parte do trabalho será apresentada e analisada a estrutura atual da rede ferroviária britânica, destacando os papéis dos seus principais agentes, assim como sua evolução ao longo dos últimos anos (após a abertura do setor).

6. A Fig. 1 resume a estrutura atual do setor e as relações estabelecidas entre os órgãos formuladores das políticas do setor (Secretary of State for Transport e Strategic Rail Authority), o órgão regulador (The Rail Regulator), a empresa proprietária e operadora da malha ferroviária (Network Rail), e as empresas de transportes de passageiros e de cargas que utilizam a malha ferroviária.

#### **Figura 1 – A estrutura do setor ferroviário britânico**



Fonte: NAO, 2004.

7. A *Strategic Rail Authority* (SRA) foi criada em 1999, com o objetivo de liderar estrategicamente o desenvolvimento do setor ferroviário e de servir como elo de canalização de financiamentos governamentais direcionados ao setor. É uma agência de natureza executiva, relacionada com a Secretaria de Estado de Transporte (*Secretary of State for Transport*) e, como tal, responsável pela implementação das políticas formuladas pelo ministério. Seu primeiro Plano Estratégico foi formulado em 2002 e foi responsável por especificar as prioridades estratégicas da rede ferroviária britânica para um período de 10 anos. Além de estabelecer as estratégias do setor, o órgão também é responsável pela concessão das licenças às empresas-operadoras de trens (*franchise agreements*), pelo desenvolvimento e financiamento de projetos de infra-estrutura de grande vulto, assim como por alguns elementos relacionados à defesa do consumidor (outras organizações, como associações de consumidores, desempenham funções nessa direção). A SRA substituiu o



*Office of Passenger Rail Franchising* (OPRAF) em 1999, após uma revisão da estrutura do setor. O antigo OPRAF era responsável por emitir e administrar as licenças (*franchising*) com as operadoras de trens e além de monitorar as licenças também era responsável por subsidiar as empresas operadoras em várias ocasiões (NAO, 2000).

8. A SRA trabalha junto ao regulador da rede ferroviária (*Rail Regulator* – RR). Um acordo (concordat) foi estabelecido entre os dois agentes para explicitar as responsabilidades de cada um e a forma como eles devem trabalhar em conjunto. O RR é o regulador econômico do setor, um órgão de natureza independente. A *Secretary of State for Transport* elabora as linhas gerais das políticas (não diretivas específicas) as quais são levadas em consideração pelo Regulador.

9. A *Network Rail* é uma empresa privada que não distribui dividendos (*company limited by guarantee*), Sociedade Limitada que não tem acionistas, mas membros que representam os vários constituintes do setor. Embora financiada pelo Departamento de Transportes e pela SRA, não é diretamente controlada por estes órgãos. É o Regulador que exerce controle e influência sobre a empresa, por meio do seu papel como autoridade concedente e pela aplicação das condições da licença. Paralelamente, a SRA também exerce um controle de natureza indireta, pela sua posição de membro de natureza especial e financiadora da empresa.

10. Os principais clientes da *Network Rail* são as empresas operadoras dos trens de passageiros e de carga. Estas empresas pagam taxas de acesso à *Network Rail* pelo direito de uso da malha ferroviária. Estes direitos são estabelecidos nos contratos de acesso (*Access contracts*) e o código da rede (*network code*) determinados pelo Regulador. Quando a *Network Rail* se nega a aceitar termos razoáveis de acesso à malha, o Regulador tem o poder de



impor o contrato, em benefício da operadora. As taxas de acesso são estabelecidas pelo Regulador e são as principais fontes de recursos da *Network Rail* (NAO; 2004).

11. É importante observar que uma análise superficial da estrutura da rede ferroviária britânica parece indicar uma clara divisão de funções, responsabilidades e papéis entre os agentes do setor. No entanto, é possível perceber pela análise dos relatórios produzidos pelo órgão controlador que esta nem sempre foi a realidade do setor (ver NAO, 2000).

12. Ainda, relatórios mais recentes (ver NAO, 2004) destacam que, para alguns atores, os papéis e as funções (como a efetiva liderança estratégica da SRA) são ainda questionáveis.

13. De fato, os problemas de desempenho, a forte e contínua dependência de subsídios públicos e ocorrência de acidentes levaram à revisão dos papéis e funções dos vários agentes do setor. Acima foi citada a extinção da OPRAF e a criação da SRA, com o papel de liderança estratégica do setor.

14. Outro caso emblemático é a falência da *Railtrack* e a criação da *Network Rail*, na função de operadora da malha ferroviária. Limitado na sua possibilidade de controle (a *Railtrack* era uma empresa privada e, como tal, não sujeita a auditorias do Poder Público), o NAO não conseguiu antecipar de forma contundente os problemas da empresa nem evitar acidentes graves como o de Hatfield, em 2000. Num relatório publicado em 2000, o NAO examinou o que o Regulador (ORR) tinha adotado com o objetivo de assegurar que a *Railtrack* mantivesse e renovasse de forma apropriada a malha ferroviária. A auditoria analisou, indiretamente, uma empresa privada responsável pela operação da malha e altamente dependente de financiamentos públicos. O relatório diagnosticou que a *Railtrack* era a empresa responsável pelos atrasos dos trens, no entanto, também apontou



que os atrasos decorrentes de problemas de manutenção e expansão da rede tinham diminuído. O NAO também apontava que o regulador (ORR) tinha informações limitadas acerca das condições dos ativos da empresa, assim como tinha dificuldades de monitorar a mesma e estabelecer incentivos para melhorar o desempenho.

15. Entre as principais recomendações da auditoria realizada, destacam-se: a) a necessidade de o regulador (ORR) especificar com maior clareza o que esperar em termos de manutenção e renovação da malha ferroviária; b) o ORR deve melhorar o monitoramento das condições dos ativos da rede; c) elementos centrais das informações obtidas pela Railtrack deveriam ser checadas de forma independente para verificar se são robustas e merecem a confiança do público; d) o ORR deve continuar a desenvolver metas e incentivos apropriados para que a Railtrack melhore sua pontualidade, cancelamentos e condições da rede.

16. No entanto, a Railtrack fracassou, e uma análise pós-fato revela que mais de um fator influenciou sua falência, incluindo a falta de atenção ao seu negócio central, levando à falta de investimentos adequados na infra-estrutura, perda de engenheiros e conhecimento precário dos ativos (NAO, 2004).

17. Os resultados obtidos pela ação do órgão fiscalizador parecem ter sido limitados, quando se considera que não conseguiram evitar o fracasso da empresa, o acidente em Hatfield e as conseqüentes modificações do setor.

18. A criação da Network Rail foi uma resposta à falência da Railtrack e a necessidade de introduzir mudanças organizacionais no setor.

19. A entrada da Network Rail no setor ferroviário foi caracterizada pela ausência de competição no processo de licitação. Nenhuma outra empresa participou do processo. Desta vez, o NAO decidiu ter uma postura mais



proativa de controle, realizando, desde a criação, uma auditoria para analisar os mecanismos de governança e financiamento da nova empresa (NAO, 2004).

20. Já se destacou que a Network Rail apresenta uma estrutura de governança complexa. É uma empresa caracterizada como Sociedade Limitada que não distribui dividendos, composta de membros (mais de 100) que representam os vários constituintes do setor (como passageiros, operadoras e outros). O relatório do NAO apresenta algumas recomendações e desafios para a empresa e órgãos relacionados a ela: a) melhorar os incentivos para o aumento da eficiência da empresa, tendo em vista a complexa estrutura de custos da mesma e contando com funcionários qualificados; b) considerando que a SRA é totalmente dependente da nova empresa, o relatório recomenda que o papel de liderança estratégica do setor atualmente desempenhado pela SRA, se transfira à Network Rail, um monopólio regulado do setor<sup>1</sup>; c) devem existir limites ao financiamento público do setor via SRA; esta última impõe um teto de financiamento e este deve ser respeitado.

21. Não existem dados para analisar os resultados desse trabalho, mas uma pesquisa no *website* da empresa (<http://www.networkrail.co.uk/>) indica que esta continua a atuar orientada por resultados e divulga metas de desempenho cada vez mais ambiciosas (embora estas sejam atualizadas até 2008).

### 2.1.1 Implicações do *benchmarking* do modelo britânico para o contexto brasileiro

---

<sup>1</sup> Na cultura política britânica, de natureza mais liberal, essa transferência de funções de um órgão do governo para uma empresa privada monopolística é considerada aceitável, especialmente quando o NAO diagnostica uma limitação concreta no exercício do papel da SRA, devido ao caráter monopolístico da Network Rail. O regulador deve incentivar a empresa a alinhar seus interesses aos objetivos estratégicos do setor.



22. O *benchmarking* do modelo atual britânico induziria algumas questões de auditoria, quando aplicado à compreensão do modelo brasileiro. Um dos desafios recorrentes do setor relaciona-se com a confusão das funções, responsabilidades e papéis desempenhados pelos agentes responsáveis pela formulação e implementação das políticas do setor. O NAO, embora assumindo em vários casos o enfoque de um controle preventivo (ver auditoria do ORR relativo à Railtrack, acima apresentada) não foi capaz de apresentar resultados contundentes no sentido de antecipar ou solucionar os gargalos do setor.

23. Uma questão de auditoria é inerente a todos os estudos realizados pelo órgão controlador e pode ser aplicada na análise do setor brasileiro:

**- Existe uma divisão clara de funções e responsabilidades entre os órgãos formuladores e implementadores da política ferroviária?**

24. A análise da experiência inglesa aponta que a clareza da divisão entre as funções de formulação e implementação das políticas do setor é mais um ideal a ser alcançado, na prática, dissociado da realidade. Este dado empírico corrobora uma extensa literatura existente no campo de administração pública que, há várias décadas, aponta as dificuldades de separar a formulação da implementação das políticas públicas ou critica a dicotomia política-técnica inerente a esta divisão – Waldo (1948) é considerado um clássico dessa discussão e Peci (2007) resume os principais argumentos dessas teorias.

25. O reconhecimento das limitações inerentes à própria realidade das políticas públicas não significa que a questão deve ser evitada. O setor público é um ator composto e pluralista, no qual diversas organizações e agentes cooperam/competem para o alcance de objetivos complexos. Logo, a compreensão dos seus papéis e funções é necessária. Mas, a resposta à questão de auditoria acima exposta demanda, além da análise do marco regulatório legal do setor, um levantamento e análise dos instrumentos



específicos que servem para operacionalizar, na prática, a divisão de funções e responsabilidades entre os agentes.

26. Com base neste argumento, foram formuladas as subquestões apresentadas a seguir:

**- Existem, e caso positivo, quais são os instrumentos utilizados para operacionalizar esta divisão?**

27. Conforme destacado, é importante identificar os mecanismos e instrumentos concretos que servem para operacionalizar a divisão. Existem acordos de cooperação, regras de concessão e licenças operacionais como no caso britânico, acima analisado?

**- Estes instrumentos são suficientes e adequados para desempenhar sua função? Existe algum conflito de competência entre os órgãos responsáveis pela formulação e implementação das políticas do setor?**

28. A resposta a estas questões no caso brasileiro é mais desafiadora, quando se considera o maior grau de complexidade do setor em comparação com o modelo britânico. Apenas para exemplificar, a ANTT reúne funções relativas não apenas ao setor ferroviário, mas também a outras modalidades de transporte (historicamente, com peso maior atribuído ao setor rodoviário). Nesse caso, a auditoria deve focar também a estrutura interna de distribuição de funções e responsabilidades, o grau de profissionalização dos departamentos responsáveis pelo setor ferroviário e o peso que eles representam para o órgão regulador.

### **2.1.2 A sistemática de controle adotada pelo NAO: a análise dos gargalos do setor**



29. Como já visto, desde a sua reestruturação e abertura, em 1993 (com a Lei das Ferrovias), o setor ferroviário britânico tem passado por várias modificações com o objetivo de clarificar e consolidar o papel dos agentes que compõem o setor. As mudanças anteriormente citadas têm sido decorrentes, principalmente, da confusão de papéis e da insatisfação com o desempenho do setor. De fato, este último, ao longo dos últimos anos, tem apresentado vários desafios ao órgão fiscalizador, o NAO. Os relatórios produzidos para abordar esta questão já foram analisados.

30. Paralelamente, uma análise dos relatórios produzidos pelo NAO nesse período demonstra que vários gargalos do setor têm sido objeto de auditoria e estudos realizados pelo órgão. Parece que a abordagem dominante tem sido a escolha de um gargalo do setor e a realização de estudos e auditorias aprofundadas sobre o mesmo. Dessa forma, foram identificados vários estudos de natureza temática relativos à manutenção e à renovação da malha ferroviária; à manutenção e à melhoria das estações de trens; à melhoria dos serviços por meio de introdução dos novos trens – analisados no I relatório desse subproduto.

31. Além desses estudos, foi identificado um importante relatório de natureza mais abrangente, com o objetivo de introduzir ações concretas para a melhoria do transporte de passageiros (NAO, 2000) que será analisado a seguir.

32. O relatório intitulado “Ação para melhorar os serviços de transporte de passageiros” faz uma análise geral do setor ferroviário britânico, identificando os seguintes gargalos:

- falta de pontualidade e cancelamentos;
- números excessivos de passageiros e ocorrências de superlotação;



- custo e qualidade do serviço prestado.

33.A auditoria realizada pelo NAO observou que embora o OPRAF tivesse adotado as medidas esperadas, as causas da falta de pontualidade poderiam ser encontradas nos mecanismos precários de incentivos (aplicados para algumas empresas, mas não para outras ou direcionado apenas para casos graves de falta de pontualidade). Paralelamente, a auditoria destacou alguns comportamentos nocivos ao consumidor nas empresas operadoras, decorrentes da falta de *enforcement* exercida pelo OPRAF à época.

34.As principais recomendações do NAO relativas à pontualidade foram: a) considerar indicadores relativos à pontualidade nos regimes de *enforcement*; b) as novas licenças deveriam levar em consideração *benchmarking* de desempenho, advindo de melhorias em infra-estrutura, avanços tecnológicos e outros ganhos de eficiência; e, c) o OPRAF deveria trabalhar mais para medir a eficácia do *enforcement* que exerce nas operadoras.

35.Outro gargalo levantado no relatório destaca a superlotação decorrente do aumento do número de passageiros em condições de capacidade limitada da malha ferroviária. No entanto, o OPRAF não detinha informações sobre as ocorrências e suas freqüências. Paralelamente, o NAO destaca que as multas aplicadas nessas ocorrências parecem não ser suficientes para impedir estes comportamentos por parte das empresas. A limitada capacidade física da malha ferroviária fazia com que vagões novos não pudessem ser utilizados pelas empresas para resolver o problema.

36.No entanto, o NAO não fez recomendações relativas a este ponto, uma vez que considerou que as medidas que estavam sendo implementadas pelo OPRAF eram suficientes. Entre essas medidas destacam-se: duplicar as multas para empresas que operam trens com menos vagões; registros adequados e freqüentes dos números de passageiros; ajustamentos das tarifas



para que os passageiros evitem os períodos de pique; e as empresas poderiam ser permitidas a aumentar as tarifas quando comprometidas com a melhoria da capacidade.

37. Por fim, o último gargalo analisado no relatório diz respeito ao custo e à qualidade dos serviços prestados. Embora considerando que o OPRAF estava sendo bem sucedido na coibição dos aumentos abusivos de tarifas, o NAO questionou a intenção do OPRAF de introduzir um novo mecanismo de ajuste de tarifas (na ocasião da renegociação dos contratos com as operadoras) que resultou em pagamentos de tarifas maiores por parte de alguns passageiros. O mecanismo permitia que as empresas que operavam dentro dos padrões de pontualidade e sem atrasos pudessem aumentar as tarifas, enquanto as empresas de baixo desempenho teriam aumentos menores. O mecanismo foi considerado impopular pelas empresas operadoras e insatisfatório pelos representantes dos passageiros, que consideravam que o instrumento servia para premiar operadoras cujo desempenho continuava medíocre. Para o NAO, a eficácia e justiça desse novo mecanismo foram consideradas questionáveis.

38. Paralelamente, o NAO percebeu que o OPRAF tinha pouco conhecimento da qualidade dos serviços prestados aos passageiros, baseados apenas em dados das operadoras. Logo, tentativas de melhorar a satisfação dos passageiros tiveram impacto reduzido. O OPRAF tinha testando um novo método de aproximar-se do passageiro: o *mystery shopping*, onde o passageiro é pago para registrar e relatar os serviços que eles recebem das empresas.

39. Com base nesse diagnóstico, o NAO recomendou ao OPRAF a instituição de um programa de inspeções nas estações de trens, para verificar se os padrões especificados nos contratos de licença estavam sendo alcançados. Esta atividade de campo permitiria ao órgão não apenas verificar, mas também rever os padrões especificados nos contratos. O NAO também recomendou o



uso do *mystery shopping* nos contratos de licença, como forma de obrigar as operadoras a tomar medidas quando problemas fossem detectados.

40. A avaliação dos resultados dessa auditoria é difícil de ser operacionalizada. Quando se consideram fatos como a reestruturação do setor ou a extinção do OPRAF os resultados possam parecer limitados. A análise dos relatórios posteriores indica que a partir desse ponto a abordagem de controle mudou para uma análise mais direcionada, enfocando um gargalo-problema em cada auditoria (todos os relatórios temáticos anteriormente citados datam de 2005 e 2004, isto é, são posteriores ao estudo acima analisado).

41. O benchmarking do controle desempenhado pelo NAO no contexto britânico e a semelhança, em termos de complexidade, que o Brasil apresenta com o caso britânico induz à seguinte recomendação:

- **Após a realização de auditorias que busquem compreender e recomendar modificações relativas à estrutura geral do setor (identificando, analisando e criticando os papéis, funções e responsabilidades dos principais agentes formuladores e implementadores de políticas públicas), uma abordagem de controle adotada pelo TCU pode focar em estudos temáticos que analisem, especificamente, gargalos importantes ao desempenho do setor ferroviário. Reconhecendo a complexidade inerente do setor brasileiro (maior de que o caso britânico aqui analisado), este enfoque de auditoria poderá trazer a vantagem de contribuições concretas, de efeito “cirúrgico”, que possam induzir melhorias graduais, de menor alcance, mas também com maior capacidade de ser adotadas, efetivamente, pelos agentes do setor.**



### III OS GARGALOS DO SETOR E O PAPEL DOS AGENTES

42. Neste Capítulo busca-se sumarizar os gargalos do setor ferroviário detalhados no relatório anterior. Para cada gargalo são relacionados os agentes envolvidos. O foco segue sendo a ANTT. Entretanto muitos problemas do setor são complexos, e em vários deles o papel da ANTT é complementar ao de outros agentes. Sem a visão de conjunto não se consegue avaliar a eficácia da ação regulatória.

43. A lista dos problemas discutidos é heterogênea já que envolve diferentes níveis. Uns são gerais e estruturais, como a expansão e integração da malha ferroviária. Outros são específicos, como o Direito de Passagem e o Tráfego Mútuo.

44. De um modo geral, o setor ferroviário é carente de informações agregadas e confiáveis e o pensamento geral é conservador e resistente, ou seja, pouco inovador, pouco transparente. Com isso as dificuldades para o ente regulador definir os instrumentos de fiscalização e auditoria ficam maiores.

#### 3.1 Invasão de Faixa de Domínio

45. Invasão das faixas de domínio ferroviárias não é um problema tipicamente brasileiro. Até mesmo no Canadá o problema é sentido e a Transport Canada realiza a campanha Operação Salva-vidas, destinada a reduzir os acidentes ao longo das ferrovias.<sup>2</sup> Da mesma forma que a questão das passagens de nível,

---

<sup>2</sup> Parte de um dos textos da campanha:



parece ser um problema em todo o mundo. As invasões geram acidentes que por sua vez geram paralisações que geram atrasos. Mesmo as políticas e os procedimentos para evitar acidentes implicam redução de velocidade nos trechos mais críticos e acabam afetando a velocidade média dos trens e seu desempenho.

46. Os motivos das invasões são complexos e extrapolam em muito a ótica ferroviária. Dependem de causas sociais, econômicas e culturais. Inserem-se na questão urbana, que exhibe um crônico déficit habitacional para as camadas mais pobres e na questão social e política onde parece que o poder público perde o controle sobre certas parcelas do território.

47. Cabe à Concessionária a obrigação de zelar pelo patrimônio. É razoável cobrar da Concessionária a implantação e manutenção de muros e cercas, mas não é razoável esperar que ela execute a remoção de pessoas e barracos e que prenda todos os que atravessarem suas linhas. Esse é o papel dos órgãos estaduais e municipais de habitação, segurança e de proteção social. O assunto faz parte das preocupações das Concessionárias, como pode ser visto no documento Agenda Estratégica para o desenvolvimento do setor ferroviário da ANTF, que no item Segurança afirma:

*A ANTF e suas Associadas propõem que o Governo Federal inclua nas suas campanhas educativas de trânsito os procedimentos de segurança por parte da população nas áreas de operações ferroviárias, para que os acidentes sejam uma realidade cada vez mais distante no dia-a-dia, tendo em vista que no âmbito regional as Concessionárias já realizam essa prática de conscientização da comunidade limítrofe das*

---

*“Railway tracks, trestles, yards and equipment are private property. Walking or playing on them is illegal – trespassers are subject to arrest and fines. Too often the penalty is death. In 2006, at least 59 people were killed while trespassing on railway property”*

Fonte: [www.tc.gc.ca](http://www.tc.gc.ca) 21/04/08



*ferrovias. O aspecto segurança demanda ainda a estruturação e efetivação das atribuições da Polícia Ferroviária Nacional, o que permitirá a sua atuação com o poder de polícia para evitar invasão da faixa de domínio das malhas, realizar perícias técnicas em casos de acidentes e patrulhar, guardar e preservar o patrimônio público da ferrovia. ([www.antf.org.br](http://www.antf.org.br) – 22/04/08)*

### 3.2 Passagens de Nível Críticas

48. Passagens de nível, expressão do jargão ferroviário para denominar um cruzamentos de uma ferrovia com uma estrada, ou uma rua, ou uma passagem de pedestres, também são fenômenos urbanos. A estrada de ferro é a grande criadora de cidades, a existência de uma estação ferroviária gera sempre um fluxo perpendicular à linha. As passagens de nível são também pontos de concentração de acidentes, de colisões e atropelamentos.

49. Do ponto de vista da lógica da circulação, o deslocamento do trem, pelas suas características físicas e operacionais, tem prioridade sobre os demais deslocamentos. Dessa forma, o fluxo rodoviário ou de pedestres, transversal à linha, deve ser interrompido para a passagem do trem. Motoristas e pedestres devem ser educados para isso e a passagem deve ter todos os equipamentos necessários para avisá-los da proximidade de um trem em movimento. As passagens mais simples exibem a tradicional mensagem “Pare Olhe Escute” e as mais sofisticadas tem semáforos, sinalização sonora e cancela.

50. Como poderemos observar no item seguinte, o problema é universal e os riscos de acidente em passagem de nível são decorrentes basicamente da



imprudência dos motoristas e pedestres. Portanto o problema extrapola a competência dos agentes do setor ferroviário. A solução seria a eliminação das passagens de nível com a construção de viadutos para os veículos rodoviários e de passarelas para os pedestres. Ambas soluções não podem ser decididas ou implantadas unilateralmente pelos agentes do setor já que envolvem questões urbanísticas e políticas e forçam uma parceria com órgãos locais de planejamento, de urbanização, de transporte, de segurança e de educação.

### 3.3 Acidentes

51.A fiscalização de acidentes baseia-se nos dados fornecidos sistematicamente pelas concessionárias ferroviárias. Os dados apresentados são submetidos a uma crítica de validação no âmbito do SAFF, que cruza dados, inclusive com as demais concessionárias que se utilizam do Tráfego Mútuo ou Direito de Passagem na malha ferroviária, com a intenção de reduzir a probabilidade de inconsistências nas informações encaminhadas pelas concessionárias.

52.As metas de redução de acidentes têm sido atingidas, segundo os dados informados pelas Concessionárias à ANTT. Mas a simples redução do número de acidentes para atender às metas contratuais não encerra a questão.

53. Resta saber se esses índices são razoáveis, e se podem ser melhorados. A experiência do Reino Unido, assim como a do Canadá, sugere diferentes formas de parceria com órgãos ligados à segurança, à educação e aos governos locais em programas para a melhoria dos índices de acidentes.



54. Deve ainda ser considerada a questão dos custos sociais. A Resolução ANTT nº 1431 de 28/04/2006, que regulamenta a comunicação de acidentes define que apenas os custos diretos deverão ser relacionados.

*Para cálculo dos prejuízos causados por acidentes ferroviários, para efeito desta Resolução, deverão ser computados, apenas, os custos diretos resultantes do acidente, tais como os de pessoal de socorro, da recuperação ou substituição de material rodante acidentado, da recuperação da via permanente, mercadorias avariadas ou perdidas, baldeação e remoção de passageiros e outros de caráter emergencial diretamente ligados à ocorrência. (ANTT – Res. 1431 de 28/04/2006)*

55. Os prejuízos a terceiros tais como interrupções de passagens, danos às edificações lindeiras, perdas de tempo generalizadas, custos com a ocupação de agentes públicos e todos os custos ambientais não são contemplados dentro do procedimento. Nem são visíveis dentro do sistema normativo as rotinas para a responsabilização pela reparação dos danos sociais e ambientais.

56. No Canadá, segundo o sítio do Transports Canada<sup>3</sup>, em 2006 havia 55.000 passagens de nível incluindo as passagens só para pedestres. Em 2001 ocorriam em média 370 colisões e incidentes anuais gerando 170 mortos ou gravemente feridos. O problema motivou a campanha Direction 2006 que pretendia em cinco anos reduzir pela metade esses números.

57. Em 2006, 28 pessoas foram mortas ou gravemente feridas em 248 colisões. Os números surpreendem. A redução do número de colisões ficou bem aquém da meta – 33% ao invés de 50%. Entretanto, a redução do número de mortos e gravemente feridos foi de 84%. A Transport Canada informa também que a

---

<sup>3</sup> <http://www.tc.gc.ca/medias/documents/b05-R004f.htm>



metade das colisões entre um trem e outro veículo ocorreram em passagens de nível com algum tipo de sinalização.

58.A campanha foi promovida pela Transports Canada e pela Association de Chemins de Fer du Canada em parcerias com todos os níveis de governo, os órgãos de segurança, os órgãos de polícia, sindicatos e outros grupos sociais. Encontram-se semelhanças com o caso brasileiro no fato da imprudência dos motoristas ser a principal causa dos acidentes. Por isso, apesar da Transports Canada possuir também um programa permanente de inspeção nas passagens de nível com a finalidade de mantê-las dentro das normas, a ênfase da campanha é nos aspectos educativos.

59.Na Inglaterra, conforme visto no capítulo anterior, ocorreram vários acidentes graves, até que o acidente de Hatfield em 2000 motivou a reestruturação do setor. Mesmo com o setor reestruturado, os acidentes continuam sendo uma preocupação na Inglaterra. Em 2008 foi realizada uma auditoria do NAO sobre o assunto que resultou no Relatório *Reduzindo atrasos dos trens de passageiros pela melhoria da gestão dos incidentes. (Reducing passenger rail delays by better management of incidents)*, publicado em 08/03/2008. A auditoria preocupou-se em determinar as causas dos acidentes e principalmente os atrasos impostos aos passageiros. Ressalte-se que as diferenças entre o sistema inglês e o sistema brasileiro são bastante significativas. Na Inglaterra, trens de carga, de passageiros urbanos e regionais trafegam nas mesmas linhas e são controlados pelas mesmas estruturas. O foco da auditoria concentrou-se não propriamente nas causas dos acidentes, mas nas causas dos atrasos causados por incidentes, incluindo-se aí os incidentes sem acidentes, ou seja, interrupções de serviço causados por falhas de equipamento.



60. Segundo o relatório, no ano fiscal 2006-07<sup>4</sup>, 8 milhões de acidentes causaram 14 milhões de minutos de atraso aos passageiros dos trens sob concessão, custando pelo menos um milhão de libras (3,3 milhões de reais), resultando em uma média de 73 libras (241 reais) de prejuízo por minuto a cada passageiro. Desses incidentes, 1376 causaram mais de 1000 minutos de atraso cada. O relatório gera muitas conclusões e recomendações das quais destacam-se a seguir:

61. É aconselhável que o pessoal das operadoras de trem trabalhe no mesmo local que o pessoal da operadora da malha ferroviária em centros integrados de controle.

62. Os profissionais dos serviços de emergência atendem acidentes ferroviários pouco freqüentemente, e geralmente não recebem treinamento formal em segurança ferroviária e nem recebem toda as orientações da Network Rail e portanto podem não estar conscientes de como trabalhar com segurança nas linhas.

63. Organizações do setor de transporte incluindo Rail Network, a Polícia de Transporte e a Highways Agency têm muita experiência em gestão de incidentes e podem aprender lições umas com as outras. O Departamento de Transporte deveria trabalhar junto a esses órgãos para encorajar o compartilhamento de boas práticas e experiências pelo setor, por exemplo, trazendo conferências ou eventos de treinamento específico.

64. Esta última recomendação mostra que, apesar das diferenças estruturais entre os sistemas e das diferenças culturais entre os países, a falta da integração interinstitucional é uma constante.

---

<sup>4</sup> jul 2006 a jun 2007



65.No caso brasileiro, as lições do Canadá e da Inglaterra estimulam a uma reflexão sobre papéis de cada instituição. Em nossa estrutura de transportes, a quem caberia por exemplo a responsabilidade pela elaboração e execução de uma campanha de segurança semelhante àquela executada no Canadá ?

66.O relatório britânico dá importância ao relacionamento das autoridades de transporte com os serviços de emergência. No Brasil os serviços de emergência são realizados principalmente pela Defesa Civil, mas também por outros organismos. Qualquer programa de redução de atrasos deveria começar com um levantamento da diversidade das estruturas organizacionais responsáveis por tais serviços nas diferentes regiões do país.

67.A avaliação da efetividade dos programas de investimento em segurança esbarra em uma dificuldade inicial que é a precariedade das informações disponíveis sobre custos de acidentes ferroviários. Enquanto na área rodoviária já se calculam custos de acidentes incorporando o custo do congestionamento, da ambulância, da ocupação do aparelho policial e o custo do tempo perdido, os acidentes ferroviários se limitam a registrar suas perdas internas.

68.A análise abrangente dos acidentes, suas causas e sua distribuição espacial deveria alimentar os planos de investimento em segurança. Cabe indagar se a ANTT tem desenvolvido metodologias de apuração e cálculo de custo de acidentes de forma a incluir os prejuízos às populações ao longo da linha, os custos ambientais e as perdas de vidas humanas.

69.Cabe também, de uma forma mais geral, indagar sobre os canais de comunicação entre a ANTT e os grupos sociais afetados pelo transporte ferroviário e que não participam de seus benefícios. As Audiências Públicas têm sido um canal adequado?



### 3.4 Transposição de grandes centros urbanos

70.A transposição de grandes centros urbanos é um problema para todas as ferrovias no mundo. Os grandes centros urbanos, por sua própria natureza adensada, impõem restrições ao movimento dos trens, estreitando os horários disponíveis e reduzindo a velocidade comercial. Os trens de passageiros não podem fugir desta contingência já que os centros urbanos são exatamente o seu destino. Para os trens de carga, a solução é a construção de transposições ferroviárias, contornos ou anéis que os afastem dos grandes adensamentos centrais. Estão em projeto o Ferroanel de São Paulo e a transposição de Belo Horizonte. Conforme o MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão anuncia:

*O Anel Ferroviário de São Paulo – ou Ferroanel – é um projeto que visa a aumentar a eficiência do Corredor de Transporte Transmetropolitano, de modo a reduzir o custo de transporte de cargas na área que abrange o Estado de São Paulo e sudoeste do Estado de Minas Gerais. O projeto viabiliza a transposição ferroviária da região metropolitana de São Paulo, com a criação de um acesso adicional ao porto de Santos, pelo tramo sul, e ao porto de Sepetiba, pelo tramo norte, além de liberar a malha ferroviária da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) para o transporte de passageiros. ([www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br))*

71.A construção de anéis de contorno metropolitano insere-se no mesmo quadro de problemas da expansão da malha. A implantação de linhas ferroviárias em áreas urbanas é um problema que envolve os órgãos locais e o financiamento desses projetos, dada à sua magnitude, envolve o governo



federal e bancos de fomento e financiamento como o BNDES, o Banco Mundial e o BID.

### 3.5 Expansão e integração da malha ferroviária

72. Envolve a construção de novas linhas e novas articulações. Devido ao volume de recursos exigido, e à baixa taxa de retorno desse tipo de investimento, o grande financiador é o governo federal. Assim é na maior parte do mundo, com exceção talvez dos Estados Unidos, onde a participação do capital privado na expansão da malha é significativa.

73. No Reino Unido, o braço executor das políticas de expansão, é a Strategic Rail Authority ( SRA ). Na Espanha, a expansão, inclusive a construção de novas linhas de trens de grande velocidade, é papel do ADIF – Administrador de Infraestructuras Ferroviárias. Note-se que tanto a SRA, como o ADIF acumulam as funções de operadores da rede ferroviária atual e de planejadores do futuro.

74. No Brasil não existe nenhum órgão com essas atribuições. Existe o DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes que é incumbido da execução de todas as obras do setor.

*O Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – DNIT é o órgão executor da política de transportes determinada pelo Governo Federal. Autarquia vinculada ao Ministério dos Transportes, foi implantada em fevereiro de 2002 para desempenhar as funções relativas à construção, manutenção e operação de infra-estrutura dos segmentos do Sistema Federal de Viação sob administração direta da União nos modais rodoviário, ferroviário e aquaviário, conforme*



Tribunal de Contas da União



F U N D A Ç Ã O  
GETULIO VARGAS

*Decreto nº 4.129 de 13/02/2002. É dirigido por um Conselho Administrativo e por sete diretores nomeados pelo Presidente da República e conta com recursos da União para a execução das obras.*

75.A lição que se pode tirar desses dois exemplos é que a experiência de quem opera ou regula a rede deve ser usada no planejamento de novas linhas. No caso brasileiro isso poderia ser garantido por acordos entre a ANTT e os órgãos encarregados da expansão. Resta saber se existem instrumentos de cooperação efetiva entre ANTT e DNIT, por exemplo, e qual a natureza e a eficácia desses instrumentos. Por exemplo, qual é o resultado do Convênio ANTT-DNIT de 2002 ?<sup>5</sup>

76.A construção de novas ferrovias é um negócio de alto impacto econômico e de grande interesse político, portanto a decisão de onde implantá-las é precedida de uma disputa entre grupos econômicos, entre regiões e grupos políticos.

77.Devem ser considerados também agentes desse processo os poderes políticos locais, governadores e prefeitos, bancadas de senadores e deputados, empresas ferroviárias, bancos de investimento e fomento (BNDES, BIRD e BID) e grupos industriais.

### 3.6 Integração porto ferrovia

---

<sup>5</sup> Resolução nº 006, de 11/04/2002 Aprova o convênio de cooperação técnica e administrativa entre a ANTT e o Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes - DNIT.



78. Os portos são pontos de grande resistência para os fluxos de carga que se transfere do trem para o navio. As resistências, ou dificuldades, ocorrem em vários níveis de transferência. A transferência modal física, entre o trem e o navio exige equipamentos adequados, vias férreas ao longo dos cais, guindastes etc. Existem as demais transferências normais burocráticas como a transferência de contratos e de seguros. Como o transporte marítimo está no âmbito regulatório da Agência Nacional de Transportes Aquaviários, ( ANTAQ ) existe também a necessidade de cooperação entre as duas agências, para que a questão possa ser abordada de forma adequada.

79. Tais dificuldades são os grandes desafios para a implantação do transporte multimodal no Brasil, que, apesar dos esforços da ANTT, ainda engatinha. Instrumentos que estimulem e formalizem a cooperação entre os diversos órgãos (ao exemplo dos acordos de cooperação entre Anatel e CADE ou ao exemplo dos acordos de cooperação identificados no setor ferroviário britânico) podem ser recomendados como um primeiro passo para encontrar soluções para este problema.

### **3.7 Direito de passagem e tráfego mútuo**

80. São pontos de conflito de interesses entre diferentes entes regulados. As resoluções da ANTT estabelecem novos parâmetros para a solução desses conflitos. Todos os acordos entre operadoras, inclusive os de tráfego mútuo e direito de passagem, devem ser estabelecidos por Contratos Operacionais Específicos ( COE ) que devem ser registrados junto à ANTT.



81. Quando as concessionárias não conseguem chegar a um acordo a ANTT deve arbitrar a solução do conflito. Só foram registrados dois casos de arbitragem formal. O primeiro entre a MRS e a Ferrobán no acesso ao Porto de Santos e outro entre a CFN e a EFC no acesso ao Porto de Itaqui no Maranhão.

82. Como os COE são contratos entre particulares, seu conteúdo não é público e os consultores não tiveram acesso a eles. Uma auditoria sobre os COE poderia revelar algo a mais sobre a natureza e a intensidade dos conflitos entre operadoras e avaliar o papel da ANTT na solução desses conflitos.

### 3.8 Reestruturação operacional de corredores

83. A divisão da Rede Ferroviária em sete malhas regionais interrompeu alguns corredores naturais de transportes. As ações de integração das ferrovias e reconstituição dos corredores operacionais de transportes visa o atendimento das exportações e da demanda interna.

84. Foram identificados oito corredores, concentrados nos estados de São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul. A reestruturação foi comandada pela ANTT e constituiu-se de incorporação e desincorporação de trechos entre as operadoras visando a racionalidade física e econômica.

85. Os detalhes dessa reestruturação podem ser encontrados no documento *Ações de Integração e Adequação Operacional das Ferrovias em* <http://www.antt.gov.br/concessaofer/apresentacaofer.asp> (acessado em 18/04/2008)



### 3.9 Concentração de mercado

86. Embora não faça parte da regulação técnica do setor ferroviário, a concentração de mercado pode ter implicações no que tange a esta regulação. No modelo vertical adotado não existe competição entre operadoras em uma mesma região e a concentração de mercado é consequência natural do modelo. As alterações da composição societária dos grupos que controlam as concessionárias podem criar concentração de mercado em nível nacional, exigindo novas interpretações e novos instrumentos regulatórios.

87. A ANTT autoriza todas as operações de alterações de composição societária, como fusões e alienação de participação através de Resolução. Mas não está claro qual o critério que usa para autorizar ou negar uma operação. Também não está claro quais são as relações da ANTT com as instituições de proteção à concorrência como da SDE – Secretaria de Direito Econômico e o CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica.

### 3.10 Gestão dos contratos de concessão

88. Desde a emissão da Resolução 288/03 a ANTT aplicou cerca de R\$ 19 milhões em multas<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Segundo a SUCAR, nov 2007



89. Para avaliar se a aplicação das multas está sendo eficaz nos objetivos a que se propõe é preciso verificar se o número das multas está diminuindo e o quanto daquele montante foi efetivamente pago. É necessário também verificar se os parâmetros das formulas de cálculo das multas estão ajustados à realidade das operadoras. A questão que se coloca é se não é mais barato pagar as multas do que investir para evitá-las. A ANTT procura desestimular tal comportamento incluindo na Resolução a possibilidade da decretação da caducidade da Concessão em caso de descumprimento reiterado da meta.<sup>7</sup>

### 3.11 Revisão dos contratos de concessão

90. Os contratos de concessão contêm cláusulas de revisão de metas a cada cinco anos. Para o Poder Concedente o melhor é mais produção de transporte e menos acidentes. No entanto o aumento da capacidade de transporte do sistema tem um limite, ou melhor, tem alguns fatores limitadores. A malha ferroviária tem um limite de quantidade de trens acima da qual não haverá espaço para os trens circularem. Esse limite pode ser melhorado com a construção de novos desvios, mas haverá um ponto acima do qual a linha deverá ser duplicada. O mesmo problema foi enfrentado no Reino Unido, conforme foi assinalado anteriormente (NAO, 2000). E existem situações em que há capacidade de sobra da linha mas existe um limite de endividamento para o transportador comprar mais vagões.

91. A ANTT leva isso em consideração quando negocia a revisão das metas com a Concessionária? A ANTT dispõe de estudos técnicos que apontem para os limites de malha e de frota em cada malha?

---

<sup>7</sup> Resolução ANTT 288/03. Art. 4º Sem prejuízo da aplicação de penalidades, a inadimplência reiterada no cumprimento das metas pactuadas, decorrente de negligência constatada pela ANTT, poderá ensejar a abertura de processo de caducidade da concessão.



92. Na negociação da revisão das metas, o número de multas recebidas pela Concessionária no período passado influi de alguma forma no estabelecimento de metas futuras?

### 3.12 Proteção do Usuário Dependente

93. As medidas de proteção aos usuários dependentes constam da Resolução ANTT nº. 350/2003. A referida Resolução visa a permitir o enquadramento de usuários que apresentem dependência técnica e econômica do modal ferroviário ou que tenham realizado investimentos relacionados à ferrovia<sup>8</sup>.

94. As medidas de proteção ao usuário dependente consistem basicamente na garantia dos serviços adequados e suficientes para atendimento das necessidades do usuário, por meio da exigência para que as concessionárias considerem os volumes e os fluxos de carga desses usuários em seu planejamento de transporte e formalizem contratos estabelecendo as quantidades de transporte a contratar, os preços dos serviços prestados por produto e por fluxo e, quando for o caso, os investimentos realizados pelo usuário, acompanhado dos respectivos prazos de amortização.

---

<sup>8</sup> Art. 2º Será considerado usuário com elevado grau dependência do serviço público de transporte ferroviário de cargas aquele que:

...

II - realize ou se comprometa a realizar investimentos nas malhas concedidas, em instalações industriais, logísticas, de infra-estrutura ou material rodante para o uso de transporte ferroviário.

...

Art. 3º Para o registro do usuário com elevado grau de dependência do transporte ferroviário, o interessado deverá encaminhar à ANTT as seguintes informações:

...

III - investimento, quando for o caso, realizado ou proposto pelo usuário a realizar nas malhas concedidas, em instalações industriais, logísticas, de infra-estrutura ou material rodante para uso de transporte ferroviário.



95.A pesquisa de satisfação do usuário realizada em 2005 não contemplou nenhum item relativo especificamente ao usuário dependente. Caberia uma pesquisa realizada apenas no universo desse tipo de usuário que avaliasse se a proteção que a Agência está garantindo está sendo suficiente.

### **3. 13 Conflitos entre concessionárias**

96.No modelo vertical, conforme foi visto, só existem conflitos entre concessionárias nos trechos de interpenetração, que devem ser resolvidos pelos instrumentos de Tráfego Mútuo e Direito de Passagem (V. § 78 a 80).

97.O quadro geral dos conflitos de interesse entre as Concessionárias, assim como a sua evolução ao longo do tempo não são visíveis no conjunto das informações disponibilizadas pela ANTT. A questão que se coloca é: com o aumento da produção de transporte ferroviário, estabelecida nos contratos de concessão e desejada pela sociedade, esses conflitos deverão aumentar? Em que medida a saturação da capacidade de transporte das concessionárias continuará permitindo o tráfego mútuo e o direito de passagem? O que acontecerá com uma concessionária quando a obrigação de aceitar a interpenetração dos trens de outra ameaçar a realização das suas próprias metas?

### **3.14 Conflitos entre outros agentes**

98.Tanto as concessionárias quanto os usuários de seus serviços constituem-se de grandes grupos econômicos com boa capacidade de articulação entre si



e dotados de instrumentos de pressão na defesa de seus interesses. Cada grupo tem um posicionamento diferente frente aos problemas do setor e isto pode ser observado facilmente através de suas instituições mais representativas. As Concessionárias através da Associação Nacional de Transportadores Ferroviários ([www.antf.org.br](http://www.antf.org.br)) e os usuários através da Associação Nacional de Usuários do Transporte de Carga ([www.anut.org.br](http://www.anut.org.br))

99. As diferenças existem também em relação à atuação da Agência. Enquanto os transportadores acham que a Agência interfere demais em sua operação e inibe a inovação, os usuários entendem que ela nem sempre defende adequadamente os seus interesses.

100. A ANTT enfrenta uma dificuldade teórica e metodológica para definir uma posição de equidistância entre as partes. Em um quadro de conflitos tão diversificado como medir essa distância ?

101. A ANTT tem dois mecanismos para ouvir os usuários do serviço de transporte de carga ferroviário, as Pesquisas com o Usuário e a Ouvidoria.

### **3.15 Pesquisa de Satisfação do Usuário**

102. Em 2005 foi realizada uma Pesquisa de Avaliação da Satisfação dos Usuários dos Serviços das Empresas de Transporte Terrestre – Transporte Ferroviário de Cargas, contratada pela ANTT à Datamétrica, Consultoria, Pesquisa e Telemarketing. A íntegra do Relatório da Pesquisa encontra-se em [www.antt.gov.br/ouvidoria](http://www.antt.gov.br/ouvidoria). Foram pesquisadas onze concessionárias nos itens acessibilidade, segurança, confiabilidade, adequação da ferrovia, preço e relação com o usuário. Foram levantadas e cadastradas todas as empresas



clientes das concessionárias e escolhida uma amostra estratificada. Os próprios pesquisados atribuíram pesos à importância relativa de cada item e deram notas de 1 a 10 a cada item. O resultado gerou um Índice Global e os resultados finais foram os seguintes:

### Quadro 1 – Resultados da Pesquisa de Satisfação do Usuário

(min. 01; máx. 10)

Empresa	Índice Global	Empresa	Índice Global
ALL	6,17	FERRONORTE	6,24
CFN	6,09	FERROPAR	4,83
EFC	5,84	NOVOESTE	4,77
EFVM	6,43	FTC	8,0
FCA	6,18	MRS	6,71
FERROBAN	5,92	Media Geral	6,2

Fonte: ANTT/Ouvidoria

103. A Pesquisa traz importantes informações sobre a visão dos usuários. Entretanto, não são visíveis as consequências práticas dos resultados da pesquisa sobre a fiscalização e a regulação da Agência sobre as concessionárias. É também claro que a pesquisa seria mais efetiva se fosse periódica e permitisse aferições da eficácia das ações tomadas com base nos resultados. Cabe averiguar os motivos pelos quais a pesquisa foi realizada apenas nesse ano e quais são os planos da Agência de tornar permanente tão importante instrumento.

### 3.16 Ouvidoria



104. Um canal importante de comunicação entre a Agência e os usuários e a Ouvidoria. Entretanto, pelas informações disponibilizadas no sítio percebe-se que a Ouvidoria até aqui tem sido mais atuante na área do transporte rodoviário e está pouco estruturada para o setor das concessões ferroviárias. O Relatório do 1º semestre de 2007 aponta que das 81.745 manifestações recebidas, 656 referiram-se às concessões ferroviárias, das quais apenas 29 foram de reclamações e sugestões. Os números mostram que o órgão ainda não se estabeleceu como um canal efetivo entre os usuários de carga e a Agência.

### **3.17 Avaliação da eficácia: Mecanismos de controle, avaliação e auditoria - Audiências Públicas**

105. Não foram apresentados pela ANTT estudos para avaliação da eficácia da ação regulatória. Mecanismos de audiência pública, ouvidoria e pesquisa de opinião ainda carecem de metodologias adequadas para que seus resultados possam ser transformados em intervenções concretas. Várias perguntas de auditoria podem ser colocadas. Existem estudos que buscam conexões causais entre a emissão das resoluções da ANTT e mudanças do setor? As Audiências Públicas dispõem de alguma metodologia para o encaminhamento das contribuições ali propostas ?

### **3.18 Controle do Patrimônio Arrendado, Devolução de Trechos, Bens Reversíveis**



106. Os contratos de arrendamento referem-se a um conjunto de bens físicos, linhas, vagões, locomotivas, oficinas e sistemas de controle, recebidos da extinta RFFSA pela concessionária. Ao final da concessão estes bens deverão retornar para a União. Na ocasião da devolução deverá estar desenvolvido um sistema de reavaliação dos ativos de modo a considerar sua depreciação, sua expansão e sua modernização tecnológica.

107. Durante a vigência do contrato, a concessionária pode abrir mão da exploração de um ou de alguns ativos, como por exemplo, desativar ramais ferroviários. Em tais casos, a concessionária deve solicitar formal e justificadamente a devolução. Nos anos iniciais dos contratos, antes da entrada da ANTT no cenário, a solicitação de devolução era encaminhada à RFFSA. A RFFSA, por sua vez, não tinha nem método nem procedimento para analisar pedidos de devolução e também não tinha recursos para cuidar do patrimônio devolvido. Parte do patrimônio arrendado foi “devolvido” dessa forma e entrou em processo de abandono, vandalismo e depredação, o que foi devidamente noticiado e denunciado por entidades preservacionistas.

108. A ANTT reage investigando as denúncias. Entretanto, não tem nem pessoal, nem abrangência territorial para fazer um levantamento real e completo sobre o patrimônio ferroviário e seu estado de degradação. Neste caso também é necessária uma articulação da Agência com outros organismos envolvidos com a questão da preservação do patrimônio histórico. No lado governamental devem ser feitas parcerias com o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e com o Ministério Público Federal.

109. A existência de bens abandonados e bens devolvidos, configura-se um problema para o Poder Concedente. O que fazer com esses bens e como mantê-los protegidos da destruição e do vandalismo? A simples relação dos bens devolvidos devidamente identificados já é uma forma de preservá-los. Em pior situação estão os bens abandonados, dos quais talvez não exista nem



mesmo uma relação. O Sistema de Acompanhamento e Fiscalização do Transporte Ferroviário (SAFF), em fase de implantação na ANTT, possui módulos para cadastramento de bens e recursos para identificar e controlar ativos dentro e fora dos contratos de arrendamento.<sup>9</sup> Resta saber se a ANTT terá como alimentar esses módulos de informação e como transformá-los em ferramentas de gestão.

110. .A ANTT passou a estabelecer rotinas para desativação e devolução, e a formalizar o ato através de Resolução.<sup>10</sup> Ao mesmo tempo desenvolve um modelo de avaliação passível de ser aplicado em qualquer solicitação de devolução<sup>11</sup>. A Agência cumpre o seu papel, mas o problema não fica resolvido porque os bens devolvidos têm que ter uma destinação. Por exemplo, existe uma Política Nacional para Bens Ferroviários devolvidos, ou seja, desincorporados dos contratos de arrendamento? A ANTT teria algum papel na formulação dessa Política?

111. O quadro, a seguir, sintetiza os principais pontos descritos acima.

---

<sup>9</sup> Convênio ANTT – SUCAR e Universidade Federal de Santa Catarina para o Desenvolvimento do Sistema SAFF - CAFEN para controle de ativos. Este sistema foi instituído pela ANTT com a Resolução nº 2502 de 19/12/2007

<sup>10</sup> Como exemplo Resolução nº 2548, de 12/02/2008. Autoriza a Concessionária América Latina Logística do Brasil S/A – ALL a desativar e a devolver o trecho ferroviário Santiago – São Borja/RS.

<sup>11</sup> Convênio ANTT – SUCAR / UFF 012 – 2003 para criar uma metodologia de análise econômica financeira para avaliar casos onde há interesse por parte das concessionárias de devolver trechos concedidos.

**Quadro 2 – Gargalos, agentes envolvidos e medidas adotadas**

Problema	Descrição	Agentes envolvidos	Medidas adotadas
Gargalos Operacionais Relacionados à Regulação Operacional relacionada a parâmetros de:  - Via Permanente; - Material Rodante; - Sinalização e Telecomunicações.	Definição de parâmetros físicos para a operação segura do transporte ferroviário de cargas no que diz respeito às características físicas dos componentes da engenharia ferroviária.	ANTT, Concessionárias, Ministério Público e Sociedade	Medidas Técnicas Propostas em Convênio ANTT – SUCAR / UFF 016 - 2005 sobre os parâmetros de segurança relativos a: - Via Permanente; - Material Rodante; - Sinalização e Telecomunicações <sup>12</sup> .
Invasão na faixa de domínio	A invasão da faixa de domínio por pessoas, animais e habitações causa acidentes e redução da velocidade, com reflexos no desempenho e o aumento dos custos.	ANTT, Concessionárias, Ministério Público, Prefeituras Municipais, Governos Estaduais e Sociedade.	Medidas Técnicas Propostas em Convênio ANTT – SUCAR / UFF 016 - 2005 sobre Utilização de Faixas de Domínio <sup>13</sup>  Dec. n <sup>o</sup> 84398 de 16/01/80 alterado pelo Dec. n <sup>o</sup> 86859 de 01/01/1982.
Passagens em Nível Críticas	Cruzamentos de estradas, e ruas com a ferrovia geram acidentes e redução de velocidade.	ANTT, Concessionárias, Ministério Público, Prefeituras Municipais, Governos Estaduais e Sociedade.	Medidas Técnicas Propostas em Convênio ANTT – SUCAR / UFF 016 - 2005

<sup>12</sup> Os parâmetros definidos no convênio estão em fase de implementação no SAFF para monitorar inspeções ferroviárias.

<sup>13</sup> Houve audiência pública sobre o tema e as sugestões e contribuições dessa audiência estão sendo considerados para uma futura resolução.



Problema	Descrição	Agentes envolvidos	Medidas adotadas
			sobre Especificações de Passagens em Nível <sup>14</sup> .
Transposição de grandes centros urbanos	A transposição de grandes centros urbanos como São Paulo, Santos e Rio de Janeiro impõe severas restrições de velocidade por conta da prioridade ao transporte de massa em trechos compartilhados	ANTT, CPTM (em São Paulo), SUPERVIA no Rio de Janeiro,	
Acidentes, Segurança	Ligados a diversos outros problemas decorrentes das falhas de infra-estrutura, os acidentes ferroviários permanecem pouco analisados, suas externalidades ignoradas, e suas conexões com os planos de investimento pouco visíveis.	ANTT, Concessionárias, Ministério Público, Polícia Rodoviária, Polícia Ferroviária, Prefeituras Municipais, Governos Estaduais e Sociedade.	Plano Nacional de Segurança Ferroviária para Mitigação de Acidentes Ferroviários – Convênio ANTT – SUCAR / UFF 016 – 2005 <sup>15</sup>
Expansão e integração da malha ferroviária	A extensão da malha permanece pequena e concentrada frente à dimensão territorial. A avaliação do volume dos investimentos necessários, as prioridades e as fontes financiadoras começam a ser objeto de um planejamento mais integrado do qual o Plano Nacional de Logística de Transporte é sua mais recente expressão.	ANTT, MT, Casa Civil, BNDES, MMA, MP.	Projetos Governamentais: PAC, PNLT

<sup>14</sup> Em tramitação interna na ANTT para subsidiar possíveis resoluções

<sup>15</sup> Esse estudo aponta diretrizes para a confecção de um Plano Nacional de Segurança Ferroviária para Mitigação de Acidentes Ferroviários. É um estudo preliminar e a ANTT tem como objetivo desenvolver, a partir do primeiro, um plano mais detalhado. O assunto depende de novos convênios.



Problema	Descrição	Agentes envolvidos	Medidas adotadas
Integração Porto - Ferrovia	A falta de instrumentos adequados tanto no plano físico quanto no plano institucional para a rápida transferência das cargas do trem para o navio gera atrasos e aumento dos custos. Os investimentos para melhorar essa integração precisam ser quantificados e viabilizados.	ANTT, BNDES, DNIT, ANTAQ, MT, MP, Casa Civil.	Projetos Governamentais: PAC, PNLT
Direito de Passagem e Tráfego Mútuo,	<p>São pontos onde surgem os conflitos de interesses entre Concessionárias, que devem ser resolvidos por negociação entre as partes e formalizados em Contratos de Operação Especiais.</p> <p>Em caso de ausência de acordo a ANTT arbitra a questão.</p>	ANTT, Concessionárias, Ministério Público.	<p>A ANTT disciplina a matéria com a Resoluções 433/04 e 895/05.</p> <p>Apenas em dois casos foi necessária uma mediação formal da ANTT de conflitos entre Concessionárias. O primeiro foi entre a MRS e a Ferrobán em relação ao acesso ao Porto de Santos em São Paulo e o segundo entre a EFC e a CFN em relação ao acesso ao Porto de Itaqui no Maranhão.</p>



Problema	Descrição	Agentes envolvidos	Medidas adotadas
Reestruturação operacional de corredores	A divisão da Rede Ferroviária em sete malhas regionais interrompeu alguns corredores de transportes. As ações de integração das ferrovias e reconstituição dos corredores operacionais de transportes visa o atendimento das exportações e da demanda interna, com reflexo na produção das ferrovias	ANTT, Ministério dos Transportes, BNDES e Concessionárias.	Foram identificados oito corredores, concentrados nos estados de São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul. A reestruturação foi comandada pela ANTT e constituiu-se de incorporação e desincorporação de trechos entre as operadoras visando a racionalidade física e econômica.
Concentração de mercado	No modelo vertical adotado não existe competição entre operadoras em uma mesma região e a concentração de mercado é consequência natural do modelo. As alterações da composição societária dos grupos que controlam as concessionárias podem criar concentração de mercado em nível nacional, exigindo novas interpretações e novos instrumentos regulatórios	ANTT, MT, Concessionárias, BNDES, CADE, SDE, CVM	



Problema	Descrição	Agentes envolvidos	Medidas adotadas
Avaliação do processo de revisão dos contratos de concessão	Os contratos de concessão prevêem revisão de metas de produção de transporte e de redução de acidentes a cada cinco anos. A negociação da revisão dos contratos deve ser apoiada em estudos econômicos. A metodologia de avaliação de tais estudos ainda permanece pouco transparente	ANTT, Concessionárias.	Convênio ANTT – SUCAR e Universidade Federal de Santa Catarina para o Desenvolvimento do Sistema SAFF para controle de parâmetros operacionais e de qualidade em relação às metas para revisão de contratos de concessão.
Avaliação da Proteção do Usuário Dependente	Tarifas cobradas pelas operadoras de seus usuários não são objeto de regulação. A ANTT acompanha e homologa os contratos e suas tarifas, mas não está claro o que fazer com tais informações. Em relação ao Usuário Dependente a ANTT intervém para impedir que tarifas abusivas possam inviabilizar o negócio. No entanto não está claro quais são os mecanismos e a metodologia utilizados.	ANTT, MT, Concessionárias, ANTF, ANUT, CBTF	Resolução nº 350, de 18/11/2003- Dispõe sobre a caracterização, o registro e o tratamento de usuário com elevado grau de dependência do serviço público de transporte ferroviário de cargas. <sup>16</sup>
Avaliação da eficácia. Mecanismos de controle, avaliação e auditoria.	Não existem estudos para avaliação da eficácia da ação regulatória. Mecanismos de audiência pública, ouvidoria e pesquisa de opinião ainda carecem de metodologias adequadas para que seus resultados possam ser transformados em intervenções	ANTT, MT, Concessionárias, ANTF, ANUT, CBTF	

<sup>16</sup> Não existem registros de problemas graves. Para uma melhor aferição da eficácia das medidas adotadas sugere-se uma pesquisa junto aos usuários com elevado grau de dependência.



Problema	Descrição	Agentes envolvidos	Medidas adotadas
	concretas.		
Dificuldades de controle do Patrimônio Arrendado. Regulamentação da devolução de trechos e de Bens Reversíveis.	Todo o patrimônio ferroviário nacional pode ser dividido entre os bens que foram arrendados às Concessionárias, os bens que permaneceram em poder da União e os bens que foram devolvidos pelas Concessionárias por desinteresse em sua exploração. A construção de regras, instrumentos e recursos para a fiscalização da gestão desses recursos ainda é um desafio. De forma semelhante, a questão dos bens reversíveis que serão devolvidos à União após o término do contrato exige o desenvolvimento de metodologias de depreciação que preservem o interesse público.	ANTT, MT, AGU, MPF, IPHAN, DNIT, Concessionárias, Estados e Municípios	Desenvolvimento do Sistema SAFF - CAFEN para controle de ativos. Resolução nº 2502 de 19/12/2007.  Desenvolvimento de uma metodologia de análise econômico-financeira para avaliar casos onde há interesse por parte das concessionárias de devolver trechos concedidos.



112. A tabela anterior mostra os agentes envolvidos sem detalhar o papel de cada um. Em assuntos complexos como o que estamos tratando, a questão da identificação dos papéis é um problema em si. Mesmo nos países centrais, a reorganização dos setores produtivos ainda não foi pode considerar-se completada, já que persistem superposição de funções e lacunas não assumidas adequadamente<sup>17</sup>.

113. O assunto é mais grave em países como o Brasil, onde, a cada acidente grave ocorrido, todos os agentes envolvidos exibem um lamentável “jogo de empurra”, que é forma mais visível de uma indefinição de papéis.

114. Cabe também uma discussão sobre o significado do termo “papel”, que extrapola o significado estrito da expressão “atribuição legal”. Cabe ainda discutir a distância entre a atribuição legal e a atribuição real e entre os papéis que os entes tem e o papel que eles deveriam ter. É preciso também ter em mente que o papel institucional pode estar claro e bem definido no nível geral e formal, mas não estar clara a sua aplicação no caso de um problema em particular.

115. O Quadro 3, a seguir, descreve papéis dos entes em diferentes sentidos, na visão dos consultores. A complexidade do setor em estudo recomenda que esse tema seja discutido com os próprios agentes em um processo dinâmico de ajustes de papéis.

---

<sup>17</sup> V. § 39, deste relatório.

**Quadro 3 – Problemas, gargalos, agentes e papéis**

Problema	Agentes envolvidos	Papeis
Gargalos Operacionais Relacionados à Regulação Operacional relacionada a parâmetros de: - Via Permanente; - Material Rodante; - Sinalização e Telecomunicações.	ANTT	Definir regras e regulamentos e padrões de segurança.
	Concessionárias	Gerir o seu negócio de forma a obter o melhor desempenho dentro dos padrões definidos pela ANTT. Investir para eliminar o gargalo.
	Ministério Público Federal (MPF)	Acionar o Governo e seus agentes sempre que o interesse público estiver ameaçado.
Invasão na faixa de domínio	ANTT	Definir padrões de segurança e cobrar metas e soluções.
	Concessionárias	Zelar pelo patrimônio público sob sua responsabilidade através dos contratos de arrendamento.
	MPF	Acionar o Governo e seus agentes sempre que o interesse público estiver ameaçado
	Prefeituras Municipais	Planejar e executar políticas públicas para evitar a formação de favelas em seu território e particularmente na faixa do trem. Promover desapropriações e reassentamentos. Executar obras viárias visando isolar o leito da ferrovia do sistema de circulação local.



Problema	Agentes envolvidos	Papeis
	Governos Estaduais	Auxiliar os Governos Municipais em seus papéis. Reprimir as invasões. Usar o poder de polícia para proteger o bem público e a operação segura do trem.
	Sociedade	Condenar as invasões e construir alternativas para a remoção dos invasores.
Passagens em Nível Críticas	ANTT	Definir padrões de segurança e cobrar metas e soluções.
	Concessionárias	Investir em segurança. Operar com segurança. Fazer campanhas educativas.
	Ministério Público	Acionar o Governo e seus agentes sempre que o interesse público estiver ameaçado
	Prefeituras Municipais	Intervir no viário para disciplinar o tráfego de cruzamento. Investir em sinalização para a segurança. Investir em passarelas e viadutos. Promover campanhas educativas destinadas a formar comportamentos mais seguros em motoristas e pedestres..
	Governos Estaduais	Auxiliar os Governos Municipais em seus papéis. Reprimir as invasões. Usar o poder de polícia para proteger o bem público e a operação segura do trem. Investir em passarelas e viadutos.



Problema	Agentes envolvidos	Papeis
Transposição de grandes centros urbanos	ANTT	Realizar levantamentos de necessidade e estudos de viabilidade. Mediar acordos com concessionárias estaduais. estabelecer canais institucionais permanentes com órgãos estaduais e municipais <sup>18</sup> .
	CPTM	Viabilizar o Direito de Passagem para os trens de carga.
	SUPERVIA	Viabilizar o Direito de Passagem para os trens de carga.
Acidentes, Segurança	ANTT	Definir normas, padrões e regulamentações. Fiscalizar o cumprimento das metas contratuais. Multar. Fazer investigações independentes. Estabelecer parcerias para a fiscalização, análise e estudos de soluções. Definir metodologias para a revisão contratual das metas. Revisar as metas contratuais.
	Concessionárias	Operar com segurança. Investir em segurança. Treinar continuamente os empregados, os usuários e as populações lindeiras em comportamentos seguros.
	Ministério Público	Acionar o Poder Público sempre que julgar que o interesse público está sendo ofendido.
	Polícia Rodoviária	Nos cruzamentos de rodovias com ferrovias cobrar e operar sinalização adequada. Em caso de acidentes entre veículos ferroviários e rodoviários, colaborar com o atendimento ao acidente, com a apuração das causas e com a elaboração de laudos.
	Polícia Ferroviária	Atuar preventivamente e corretivamente no controle dos acessos, no combate às invasões, na formação de comportamentos seguros. Atuar com rapidez no atendimento a acidentes e situações de falta de segurança.

<sup>18</sup> A ANTT em seu Relatório Gerencial 2005 coloca como sua missão “A ANTT harmonizará sua esfera de atuação com a de órgãos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios encarregados do gerenciamento de seus sistemas viários e das operações de transporte intermunicipal e urbano.”



Problema	Agentes envolvidos	Papeis
	Prefeituras Municipais	Intervir no viário para disciplinar o tráfego próximo à linha. Investir em sinalização para a segurança. Investir em passarelas e viadutos. Promover campanhas educativas destinadas a formar comportamentos mais seguros em motoristas e pedestres.
	Governos Estaduais	Auxiliar os Governos Municipais em seus papéis. Reprimir as invasões. Usar o poder de polícia para proteger o bem público e a operação segura do trem. Investir em passarelas e viadutos. Fazer campanhas educativas.
Expansão e integração da malha ferroviária	ANTT	Assessoria ao Governo Federal na identificação dos gargalos e suas soluções.
	Ministério dos Transportes = MT	Elaborar políticas de transporte, elaborar planos estratégicos e programas de expansão para o médio e o longo prazo. Elaborar Projetos. Buscar recursos para executá-los.
	BNDES	Analisar viabilidade e apoiar técnica e financeiramente os projetos.
	MMA	Autorizar ou recusar projetos de acordo com a política ambiental governamental e a legislação pertinente.
	MPF	Acionar o Poder Público sempre que julgar que o interesse público está sendo ofendido.
Integração Porto - Ferrovia	ANTT	Estabelecer parceria com a ANTAQ, com canais institucionais permanentes para a criação de um arcabouço regulatório multimodal ou intermodal. (por exemplo a Resolução ANTT nº 794 <sup>19</sup> Assessorar o Governo na formulação de programas e projetos de desenvolvimento porto-ferrovia.
	BNDES	Analisar viabilidade e apoiar técnica e financeiramente os projetos.
	DNIT	Executar projetos

<sup>19</sup> Resolução Nº 794/ANTT, de 22/11/2004. Dispõe sobre a habilitação do Operador de Transporte Multimodal, de que tratam a Lei nº 9.611, de 19 de fevereiro de 1998, e o Decreto nº 1.563, de 19 de julho de 1995.



Problema	Agentes envolvidos	Papeis
	ANTAQ	Estabelecer parceria com a ANTT, com canais institucionais permanentes para a criação de um arcabouço regulatório multimodal ou intermodal. Assessorar o Governo na formulação de programas e projetos de desenvolvimento porto-ferrovia.
	MT	Elaborar políticas de transporte, elaborar planos estratégicos e programas de expansão para o médio e o longo prazo. Elaborar Projetos. Buscar recursos para executá-los.
	MP	Acionar o Poder Público sempre que julgar que o interesse público está sendo ofendido
Direito de Passagem e Tráfego Mútuo,	ANTT	Consolidar o arcabouço regulatório atual. Estudar a questão do ponto de vista estratégico e de longo prazo.
	Concessionárias	Produzir relatórios e estudos de qualidade técnica que reflitam a real dinâmica do setor para justificar suas demandas.
	Ministério Público Federal – MPF	Acionar o Poder Público sempre que julgar que o interesse público está sendo ofendido
Concentração de mercado	ANTT	Acompanhar e chancelar os movimentos de alteração da composição societária dos grupos que controlam as concessionárias. Estabelecer canais institucionais permanentes com os órgãos de defesa da concorrência. Por exemplo, o Convenio de 16/ago/2002, CVM-ANTT de Cooperação Técnica.
	MT	Prover os Editais de novas concessões de dispositivos de proteção à concorrência.
	BNDES	Recusar pedidos de financiamento para projetos que levem a concentração de mercado.



Problema	Agentes envolvidos	Papeis
	CADE	Estabelecer canais institucionais permanentes com a ANTT para impedir atos de concentração de mercado.
	CVM	Acompanhar e cancelar os movimentos de alteração da composição societária dos grupos que controlam as concessionárias. Estabelecer canais institucionais permanentes com os órgãos de defesa da concorrência. Por exemplo, o Convenio de 16/ago/2002, CVM-ANTT de Cooperação Técnica.
Revisão dos contratos de concessão	ANTT	Avançar na construção de modelos de revisão das metas contratuais, visando o equilíbrio entre os entes e o interesse público nacional.
	Concessionárias	Produzir relatórios e estudos de qualidade técnica que reflitam a real dinâmica do setor para justificar suas demandas.
Proteção do Usuário Dependente	ANTT	Montar arcabouço regulatório para proteger o usuário dependente. (por exemplo a Resolução ANTT n° 380 <sup>20</sup> )
	Concessionárias	Cumprir as normas de proteção ao usuário dependente
Controle do Patrimônio Arrendado, Devolução de Trechos, Bens Reversíveis	ANTT	Elaboração e atualização de cadastros de bens arrendados, bens devolvidos, bens abandonados <sup>21</sup> . Elaboração de normas para devolução. Fiscalização.
	MT	Assumir as funções da Rede Ferroviária Federal, em processo de extinção, tais como a gestão de seu patrimônio físico, documental e histórico. Elaborar planos para a malha ferroviária não arrendada ou devolvida.

<sup>20</sup> Resolução nº 350, de 18/11/2003 Dispõe sobre a caracterização, o registro e o tratamento de usuário com elevado grau de dependência do serviço público de transporte ferroviário de cargas.

<sup>21</sup> Como exemplo, ver em ANTT, 2005, cap. Atribuições Gerais: VIII – fiscalizar a prestação dos serviços e a manutenção dos bens arrendados, cumprindo e fazendo cumprir as cláusulas e condições avançadas nas outorgas e aplicando penalidades pelo seu descumprimento.



Tribunal de Contas da União



FUNDAÇÃO  
GETULIO VARGAS

Problema	Agentes envolvidos	Papeis
	MPF	Acionar o Poder Público sempre que julgar que o interesse público está sendo ofendido.
	DNIT	Elaborar planos para a malha ferroviária não arrendada ou devolvida. Executar os planos e operar os sistemas e seus produtos.
	Concessionárias	Cumprir os contratos de arrendamento com responsabilidade social em relação ao patrimônio público.
	Estados e Municípios	Estabelecer canais institucionais com os demais agentes para a elaboração de planos e programas para a destinação dos ativos ferroviários não arrendados ou devolvidos.



116. Em um esforço por tornar as informações e as reflexões acima instrumentos efetivos ação, as mesmas questões são abordadas a seguir dentro de um modelo de auditoria. Elenca-se um conjunto de perguntas que devem ser respondidas pelo órgão auditado, as dificuldades e os resultados esperados.

117. A discussão com os agentes sobre seus papéis e suas dificuldades e o conhecimento da experiência internacional são dois pólos extremos da mesma busca pela eficiência e pela eficácia do setor. Este Relatório pretendeu mostrar um quadro abrangente dos problemas do setor e apontar alguns caminhos em direção às soluções.



## IV MATRIZ DE PLANEJAMENTO DE AUDITORIA

## Quadro 4 – Desenvolvimento Institucional

Questão	Informações Requeridas	Fontes de informação	Limitadores	O que a análise vai permitir dizer
<p>1. Existe uma divisão clara de atribuições, funções e responsabilidades entre os órgãos formuladores e implementadores da política ferroviária?</p> <p>1.1 Se ela existe, quais são os instrumentos utilizados para operacionalizar esta divisão?</p> <p>1.2 Estes instrumentos são suficientes e adequados para desempenhar sua função? Existe algum conflito de competência entre os órgãos responsáveis para a formulação e implementação das políticas do setor?</p>	<p>Análise do marco regulatório do setor;</p> <p>Atribuições de cada ator:</p> <p>Ministérios (MT, MPOG, MMA, MC)</p> <p>BNDES, ANTT, DNIT</p> <p>Congresso Nacional</p> <p>ANTF, ANUT, ABIFER, CBTF</p> <p>Governos estaduais e municipais</p>	<p>- Leis e instrumentos legais que definem as atribuições da ANTT e demais órgãos</p> <p>- Acordos de cooperação existentes entre os diversos atores</p> <p>- Visitas e entrevistar com representantes da ANTT para compreender como o setor ferroviário está inserido na estrutura do órgão</p> <p>- Painel de referência</p>	<p>A dificuldade teórica e empírica de alcançar uma divisão <b>ideal</b> de atribuições deve ser reconhecida como um importante limitador. Na prática, algum grau de confusão pode ser esperado.</p>	<p>Se as atribuições de cada um dos atores estão bem definidas;</p> <p>Se existem conflitos de atribuições e competências entre os órgãos;</p> <p>Se existem lacunas não preenchidas por estes órgãos;</p> <p>Se existem lacunas ou conflitos de competências dentro da ANTT.</p>



**Tribunal de Contas da União**



**F U N D A Ç Ã O  
GETULIO VARGAS**

**Quadro 5 – Gestão de Contratos**

Questão	Informações Requeridas	Fontes de Informação	Limitadores	O que vai permitir dizer
Multas Qual a metodologia de análise?	Existem levantamentos sobre motivos e valores das multas? Esses valores são compatíveis com os danos causados?	ANTT	Falta de um sistema eficiente de modelagem de danos relacionados às multas a serem aplicadas.	A análise dos motivos mais freqüentes vai revelar os pontos críticos.
Multas Qual é a eficácia?	Existe levantamento de multas lavradas e em multas pagas? As multas tem-se constituído fator de disciplinamento do setor?	ANTT, Ministério da Fazenda, ANTF, ANUT	Dificuldades com a metodologia para relacionar causa e efeito.	Proposta de Modelagem de Causa x Efeito.
Resolução de conflitos entre concessionárias	Existe um quadro geral dos conflitos de interesse entre as Concessionárias ?.	ANTT, ANTF, ANUT	No mundo dos negócios nem sempre os interesses supostos podem ser confirmados.	Uma visão sobre o panorama dos conflitos e o papel da ANTT em sua evolução
Trafego Mútuo e Direito de Passagem	Com o aumento da demanda, em que medida a saturação da capacidade de transporte das concessionárias continuará permitindo o tráfego mútuo e	ANTT, ANTF, Concessionárias, Estudos técnicos Independentes	Interesses privados na utilização das malhas.	Apuração de danos econômicos e sociais ao País.



	o direito de passagem ?			
--	-------------------------	--	--	--

### Quadro 6 – Interesses dos Usuários

Questão	Informações Requeridas	Fontes de Informação	Limitadores	O que vai permitir dizer
Audiências Públicas são instrumentos adequados para medir o grau de satisfação do usuário?	Existem registros sistemáticos das manifestações dos diferentes atores nas Audiências Públicas ?	ANTT, Ministério Público, ANTF, ANUT	Conflito de interesses entre Concessionárias e Sociedade.	O quadro geral dos conflitos mais comuns e as principais reivindicações do setor
A Ouvidoria é um instrumento adequado para medir o grau de satisfação do usuário?	Existem registros sistemáticos das reclamações dos diferentes atores na Ouvidoria ?	ANTT	Nenhum	Através de auditoria poderia ser apurado o que foi solicitado pela sociedade e o que foi atendido e as razões para o que não foi atendido.
Interesses dos Usuários a) suas demandas são levadas em consideração? b) suas demandas são atendidas?	Quais são as demandas dos usuários? De que forma as demandas dos usuários são tratados perante às Concessionárias ?	ANTT, Federações de Indústrias, ANTF, ANUT	Nenhum	Através de auditoria poderia ser apurado o que foi solicitado pela sociedade e o que foi atendido e as razões para o que não foi atendido.



Interesses dos Usuários e Pesquisa de Opinião	De que forma a pesquisa de opinião do usuário influencia a fiscalização dos contratos?  Quais os planos da ANTT para tornar a Pesquisa de Opinião um instrumento efetivo de fiscalização dos contratos ?	ANTT, Federação de Indústrias, Sociedade e Concessionárias	Nenhum	Através de auditoria poderia ser apurado o que foi solicitado pela sociedade e o que foi atendido e as razões para o que não foi atendido.
---	--	--	--------	--

#### Quadro 7 – Revisão das Metas Contratuais

Questão	Informações Requeridas	Fontes de Informação	Limitadores	O que vai permitir dizer
Produção de transporte	Evolução da produção de transporte nos últimos dez anos  Proposta da Concessionária x Contraproposta da ANTT  Meta acertada	ANTT, Concessionárias	Falta de Investimentos no setor	Reivindicações por parte das Concessionárias e da Sociedade para o aumento da participação do modal ferroviário na matriz brasileira de transportes de cargas.



Questão	Informações Requeridas	Fontes de Informação	Limitadores	O que vai permitir dizer
Acidentes	<p>Evolução do nº de acidentes nos últimos dez anos</p> <p>Proposta da Concessionária x Contraproposta da ANTT: Meta acertada</p> <p>Como deve ser vinculado o plano de investimentos com as metas de redução de acidentes?</p>	ANTT, Ministério Público, Concessionárias, Polícia Ferroviária Nacional,	Falta de Regulação	<p>A relação entre investimentos e índices de segurança</p> <p>A renovação dos contratos de concessão</p>
Limites para o aumento da produção de transporte	<p>Quais são os limites físicos da malha e da frota?</p> <p>Quais são os limites do endividamento para aquisição de trens?</p>	ANTT, BNDES, Casa Civil, MT, Concessionárias, ABIFER, CBTF, ANTF, Estudos Técnicos Ferroviários.	Indefinições das políticas governamentais para investimento no setor	<p>Diagnóstico do setor com relação ao binômio oferta x demanda de transporte.</p> <p>Definições para a política de expansão.</p>
Multas e metas	A quantidade das multas	ANTT	Falta de regulação	Melhorias no mecanismo



Questão	Informações Requeridas	Fontes de Informação	Limitadores	O que vai permitir dizer
	influi na revisão das metas?			de definição dos impactos de acidentes sobre os prejuízos causados por esses acidentes em relação às metas operacionais.

#### Quadro 8 – Devolução de Ativos

Questão	Informações Requeridas	Fontes de Informação	Limitadores	O que vai permitir dizer
Devolução de Trechos Sub Utilizados ou Não Utilizados pelas Concessionárias	Quais são esses trechos? Motivos da Devolução; Medidas adotadas pela ANTT para regular essa questão	ANTT, Concessionárias e Ministério Público.	A dicotomia entre a visão financeira das concessionárias e o aspecto sócio – econômico de um contrato de concessão	A obrigatoriedade ou não da concessionária de manter e operar os trechos



## V REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTT. Relatório Gerencial 2005. In [www.antt.gov.br](http://www.antt.gov.br) em 10/05/08
- PECI, Alketa. "Regulação Comparativa: uma (des)construção dos modelos regulatórios". IN: Peci, Alketa. (Org.) Regulação no Brasil: Desenho, Governança, Avaliação. Ed Atlas. pp. 72-92. 2007
- NAO. Improving passenger rail services through new trains. Report by the Comptroller and Auditor General. 2004.
- \_\_\_\_\_. Mantaining and sustaining Britain railway stations. Report by the Comptroller and Auditor General. 2005.
- \_\_\_\_\_. Ensuring that Railtrack maintain and renew the railway network. Report by the Comptroller and Auditor General. 2000
- \_\_\_\_\_. Network Rail: Making a fresh start. Report by the Comptroller and Auditor General. 2004.
- \_\_\_\_\_. Reducing passenger rail delays by better management of incidents. Report by the Comptroller and Auditor General. 2008.
- \_\_\_\_\_. Action to improve passenger rail services. Report by the Comptroller and Auditor General. 2000.
- TRANSPORTS CANADA. Renseignements et Conseils Concernant les Passages à Niveau. In /c/medias/documents/b05-R004f.htm (26/04/08)
- WALDO, Dwight. The Administrative state. New York: The Ronald Press Company. 1948

Principais sítios visitados

[www.adif.es/](http://www.adif.es/)

[www.antf.org.br](http://www.antf.org.br)

[www.antt.gov.br](http://www.antt.gov.br)

[www.anut.org.br](http://www.anut.org.br)

[www.nao.org.uk](http://www.nao.org.uk)

[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)



Tribunal de Contas da União



F U N D A Ç Ã O  
GETULIO VARGAS

[www.renfe.es/](http://www.renfe.es/)

<http://www.tc.gc.ca>