

## Transportes: Desafios e Políticas para a Década de 90

Newton de Castro\*

### ● INTRODUÇÃO

O setor transportes passa atualmente por um importante momento de definição de prioridades e de orientações de política. Começa a se formar um consenso, entre os diversos agentes que atuam no setor, de que a retomada dos investimentos para a necessária recuperação e expansão da capacidade do setor exige a solução dos inúmeros impasses político-institucionais existentes, bem como a definição de uma política adequada e consistente para o setor.

De fato, desde o ocaso da política de expansão rodoviária do país, na primeira metade da década de 70, não dispomos de uma política de transportes. O que se verifica é um amontoado de políticas e programas que foram desenvolvidos de uma forma ad hoc, visando atingir objetivos específicos e/ou imediatos.

Mais ainda, as poucas medidas voltadas para os aspectos da organização institucional das agências governamentais que controlam o setor tiveram um caráter oportunista, resultando tão-somente num agravamento do caos institucional que se propagou nos transportes.

Assim, o objetivo desta nota é discutir alguns dos principais problemas que mantêm o quadro de estagnação em que se encontra o setor transportes e propor linhas de ação voltadas para reverter esta situação, restringindo-nos aos modos rodoviário e ferroviário. Cabe ressaltar que um dos pressupostos fundamentais da argumenta-

ção aqui desenvolvida é precisamente o fato de que a falta de recursos financeiros verificada atualmente não constitui um problema em si. Ao contrário, são o quadro de indefinição político-institucional e a ausência de coordenação e planejamento do setor que bloqueiam efetivamente a mobilização dos recursos potenciais disponíveis.

### ● TRANSPORTE RODOVIÁRIO

Duas questões destacam-se no âmbito do transporte rodoviário: a) o financiamento da manutenção e expansão do sistema viário; e b) a regulação econômica da operação de transporte.

Com a reforma tributária instituída pela Constituição de 1988, as contribuições dos usuários de rodovias aumentaram de maneira substancial. Além do IPVA, mantido no âmbito da competência estadual, ampliou-se a base do ICMS, de forma a incluir os serviços de transporte e os produtos de petróleo e álcool carburante (estes - gasolina e álcool - são ainda onerados pelo IVV municipal). Os impostos extintos foram o IST e o IULCLG. A nível federal conta-se, basicamente, com o IPI sobre veículos, partes e peças, assim como o selo-pedágio; as receitas deste, no entanto, têm-se situado abaixo das expectativas.

Pode-se argumentar que, na verdade, todas essas receitas tributárias, à exceção do selo-pedágio, são impostos indiretos como quaisquer outros, não guardando nenhuma relação específica com o finan-

\* Do INPES/IPEA.

ciamento ou a manutenção do sistema rodoviário. Não obstante, cabe observar que os serviços oferecidos por uma rodovia são semelhantes a outros, tais como eletricidade, água e esgoto, etc., caracterizados pela participação e/ou responsabilidade de oferta do setor público. Dadas as características do transporte, no entanto, torna-se difícil cobrar por esses serviços; daí a utilização, em muitos países, de taxas indiretas sobre insumos para o custeio e financiamento do sistema viário.

Se, por um lado, o usuário do sistema de transporte rodoviário tem pago, globalmente, bem mais do que o custo de manutenção e expansão do sistema, por outro, a distribuição do ônus não tem sido equânime: aqueles que causam menos danos ao pavimento pagam mais, e vice-versa. Obviamente, os que pagam mais são os usuários de automóveis particulares e os que pagam menos são os que utilizam veículos pesados de carga e passageiro. Note-se, entretanto, que esta regra de distribuição de renda não está explicitada, especificamente, em dispositivo legal.

Apesar dos vultosos recursos arrecadados para os cofres públicos através do sistema rodoviário, este vem-se deteriorando rapidamente desde o início da década, não tendo sido possível reverter esta situação mesmo com os recursos vinculados do selo-pedágio. Este é o tipo de impasse político-institucional a que nos referimos no início do texto: por um lado, os recursos existem (arrecadados ou que poderiam ser arrecadados a mais) e, por outro, a necessidade dos serviços é inescapável, mas o circuito não se fecha e o custo global para a sociedade como um todo acaba por se tornar maior e os usuários permanecem mal servidos.

Espera-se que a discussão sobre a legalidade do selo-pedágio, hoje questionada, permita a definição

da estrutura desejada de custeio e financiamento do sistema rodoviário: se por impostos indiretos ou se por contribuições específicas e vinculadas.

Passando para o campo da regulamentação econômica, destaca-se que o escopo de atuação do governo no setor de transporte rodoviário foi ampliado, em 1983, de modo a incluir a possibilidade de controle da entrada de empresas no setor de carga, além de proibir as empresas de carga própria de venderem serviços de frete para terceiros. A regulamentação desse diploma legal, em 1987, ampliou essas restrições para capacidades mínimas de transporte, áreas de atuação geográfica e tipo de mercadoria transportada. Na prática, porém, a falta de recursos e de apoio político a essas restrições fez com que a letra da lei não saísse do papel.

Uma política que afetasse indiscriminadamente todos os segmentos do heterogêneo mercado de transporte rodoviário de carga estaria fadada a levar a distorções econômicas. A imposição de barreiras à entrada pode levar a uma oferta insuficiente de serviços nas rotas menos densas, que são pouco atrativas para as firmas de maior porte. Por outro lado, medidas que estimulem o crescimento das firmas, de modo a se obterem ganhos de economias de densidade existentes no setor, podem resultar inócuas em virtude do fato de o crescimento das firmas ser limitado pelo tamanho do mercado, conforme sugerido pelas evidências empíricas disponíveis.

Antes que o processo de regulação econômica seja de fato implementado, é fundamental que se realizem estudos aprofundados de seus possíveis impactos econômicos. O setor atravessa mudanças estruturais significativas, destacando-se o enfraquecimento do segmento de transportadores autônomos e a expansão

do segmento de carga própria. Nesse contexto, qualquer medida restritiva à expansão de capacidade poderia implicar maiores custos de transporte. Intuitivamente, entre tanto, acreditamos que o fortalecimento desse subsetor passa pelo restabelecimento do papel do transportador autônomo como principal agente de oferta, através de linhas de financiamento acessíveis a esses operadores.

#### ● TRANSPORTE FERROVIÁRIO

A relativa morosidade da evolução da tecnologia ferroviária, vis-à-vis a de outros modos de transporte (em particular o rodoviário), causou em quase todos os países uma mudança estrutural na localização dos eixos de competitividade do transporte ferroviário. Diante desse fato, as empresas ferroviárias viram-se forçadas a empreender esforços radicais no sentido de reformularem, entre outras, suas estruturas organizacionais e comerciais, assim como o tipo de serviço ofertado. Além disso, tendo em vista o grande envolvimento da administração pública no subsetor, na maioria dos países, esta também foi chamada a conduzir um processo de ampla reformulação dos aspectos legais, institucionais, de regulação econômica, financeiros e, principalmente, de definição dos objetivos do subsetor e de suas relações com o setor público.

Outros fatores ainda têm limitado a atuação do subsetor, destacando-se, principalmente, a prioridade de explícita dada à expansão do sistema rodoviário nacional, consubstanciada no texto do Plano Nacional de Viação de 1951, assim como na distribuição dos investimentos públicos entre os modos de transporte das duas décadas que se seguiram. No mesmo sentido, apesar do modelo adequado, para sua época, em que se baseou a criação da RFFSA, em 1957, o setor ferro-

viário não foi dotado de papel bem definido, com objetivos e metas claras. Além do mais, as inconsistências da política ferroviária governamental frustrava qualquer possibilidade de desenvolvimento de um esquema de financiamento, em que pese, principalmente, a ingerência na política de preços e de investimentos e até na própria gestão administrativa da empresa. Em consequência, não se produziram estímulos perenes para estimular ganhos de eficiência, nem se fixaram parâmetros para aferir o desempenho das administrações ferroviárias, nas quais se consolidou, ao longo dos anos, uma cultura voltada para a operação e esquiva ao mercado. Atualmente, os sistemas físico e organizacional encontram-se com dimensões incompatíveis com a agilidade necessária para fazer frente às mudanças estruturais requeridas para um novo modelo ferroviário adequado às necessidades do país.

A razão fundamental para uma mudança do modelo ferroviário seria a constatação de que há um papel claro e objetivo para a ferrovia no sistema nacional de transporte que não vem sendo desempenhado a contento. Isto se baseia nas características do desenvolvimento atual e projetado para o país, tanto em termos dos setores dinâmicos (agrícola, agroindústria, mineração, indústria de insumos básicos), em função da disponibilidade de terras e de recursos naturais, como em termos da desconcentração da distribuição geográfica da produção nacional, ora em curso, e de suas implicações para o comércio inter-regional e com o exterior.

Não há dúvida de que o sistema ferroviário futuro concentrar-se-á em grandes troncos e no transporte de grandes volumes. A tarefa imediata é engendrar um processo consistente e auto-sustentável para levar o sistema atual ao idealizado.

As diretrizes e ações voltadas para iniciar tal processo seriam distribuídas segundo quatro categorias não disjuntas de política: a) regulação governamental; b) propriedade e operação; c) financiamento, política de preços e tributária; e d) organização governamental, planejamento e informação.

Em termos da regulação governamental, seria fundamental o estabelecimento de relações claras e consistentes entre governo e empresas (públicas e privadas) e a eliminação de interferências governamentais espúrias na administração do sistema ferroviário. Nesse sentido, faz-se mister a regulamentação do dispositivo constitucional de concessão ferroviária e a revisão do diploma legal de criação da RFFSA (Lei nº 3.115/57), conferindo-lhe o caráter de operadora de concessão ferroviária e não de instituição responsável pelo subsector, conforme ocorre atualmente.

No domínio da propriedade e da operação é necessário permitir que o sistema se desenvolva de forma a acomodar as complexidades dos vários subsistemas em modelos específicos apropriados (e. g., troncos economicamente auto-sustentáveis do Centro-Sul, seus ramais, expansão da malha para a fronteira econômica, subsistemas deficitários). Para tanto, carece definir as categorias econômicas e os critérios de classificação dos subsistemas ferroviários, nas suas várias dimensões e funções (infraestrutura, superestrutura, material rodante, manutenção, comercia-

lização, transporte, controle de tráfego, etc.), com vistas à participação dos setores públicos (federal e estadual) e privado.

As políticas de tarifa e financiamento devem se basear na verdade dos custos para todos os modos de transporte, inclusive o ferroviário. Os subsídios devem ser restritos àqueles estabelecidos em lei e mantidos por recursos orçamentários públicos. Inicialmente, porém, faz-se necessário um saneamento dos subsistemas economicamente auto-sustentáveis, alguns atualmente sem condições de buscar seu equilíbrio econômico. A definição de recursos orçamentários para subsistemas deficitários e pioneiros deve ser estudada com vistas à sua inclusão no Plano Plurianual de Investimentos a ser submetido ao Congresso Nacional.

A ação do setor público deve se basear na monitoração e manutenção da consistência da política governamental e dos programas de ação, a partir de uma visão de longo prazo, sendo para tanto necessário dotar a Secretaria de Transporte Ferroviário (MT) de poderes e recursos para coordenar efetivamente o subsector. Atualmente, a coordenação entre empresas se dá de forma tímida e levando em consideração somente os interesses das partes envolvidas. Dadas as possibilidades futuras de tráfego mútuo e intercâmbio de equipamento, entre outras, a coordenação do setor deve ser feita por agência independente, a exemplo do que acontece em outros setores (e. g., DNAEE, no setor elétrico).