

## A Reforma e a Modernização do Setor de Transporte Ferroviário de Carga

NEWTON DE CASTRO e PHILIPPE LAMY

Com pouco menos do que 29 mil Km de extensão, a malha ferroviária brasileira é operada por quatro empresas, que respondem por 95% do total de cargas deslocadas por ferrovia. O modal ferroviário é responsável pelo transporte de 22,2% de todas as cargas movimentadas no país. Três dessas operadoras são controladas pelo Governo Federal: Rede Ferroviária Federal S/A, EFVM - Estrada de Ferro Vitória a Minas, EFC - Estrada de Ferro Carajás, as duas últimas pertencentes à CVRD - Companhia Vale do Rio Doce. A quarta operadora, FEPASA - Ferrovia Paulista S/A, pertence ao Governo do Estado de São Paulo. Em 1992, essas quatro companhias empregaram 72.888 trabalhadores e transportaram juntas: 218 milhões de toneladas úteis - TU ou 116 bilhões de toneladas-quilômetros úteis - TKU, utilizando 2.059 locomotivas e 69.034 vagões de carga.

As principais mercadorias transportadas pelas ferrovias brasileiras são os minérios metálicos, principalmente de ferro, e os demais insumos e produtos da indústria siderúrgica. Foram perto de 144 milhões de TU ou 68,1% de todas as cargas movimentadas pelo setor (1986). 61% de toda a produção do setor (73 bilhões de TKU) foi realizada dentre os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santos (1988).

As companhias ferroviárias regionais nasceram e cresceram em direções isoladas, num contexto de improvisação, quase sempre para ligar uma bacia de produção a um porto de exportação, seguin-

do lógicas distintas e, conseqüentemente, não tendo condições de assumir o papel de interconectar mercados regionais complementares. Esta situação perdura até hoje, embora a integração comercial dos mercados das macrorregiões Norte, Nordeste e Sul do país com o Sudeste tenha crescido dramaticamente nas últimas décadas.

A RFFSA - Rede Ferroviária Federal S/A foi criada em 1957 (Lei nº 3.115/57), com delegação da União para sanear, a passos programados, as perdas financeiras, responsáveis por perto de 90% do déficit público brasileiro, acumuladas pelas ferrovias sob administração pública.

Mas de 5.000 Km de linhas foram erradicados, a tração a vapor foi totalmente substituída pela diesel, a força de trabalho foi reduzida de 140 para 70 mil pessoas, a produção cresceu de 6 para 37 bilhões de toneladas-quilômetros, e o transporte de passageiros de longa distância foi abandonado. A partir de 1985, os serviços de subúrbios foram transferidos para a CBTU, subsidiária criada especialmente para esse propósito e que hoje, em aplicação de dispositivo constitucional, está em fase de atualização.

Após o desmonte institucional dos anos 1974/75, que extinguiu o DNEF e, em seguida a Contadoria Geral de Transportes e o Conselho de Transportes e Tarifas, as tarefas relacionadas ao controle e coordenação do tráfego mútuo, tão como ao rateio entre as ferrovias da receita gerada, foram atribuídas à RFFSA. Dessa forma, o

sistema ferroviário foi deixado sem força de regulamentação e coordenação, agravando a estagnação dos subsistemas ferroviários. A presença do Estado em dois setores básicos da economia (aço, e combustíveis e petroquímica) e na comercialização de algumas "comodidades" (trigo, carvão, álcool carburante) deram à RFFSA e a FEPASA um confortável nicho para explorar e garantir a sua sobrevivência. A onda de desregulamentação e de privatização que está avançando, nos últimos anos, contudo, desestabilizou essas posições comerciais passivas das ferrovias.

A estrutura organizacional atual da RFFSA vem contribuindo para a sua insensibilidade ao mercado, pela sua incapacidade em interligar as Superintendências entre si, e com as outras companhias ferroviárias brasileiras, em particular com a FEPASA, priorizando assim o transporte transversal de média distância, onde a concorrência com o rodoviário torna-se mais difícil, e abandonando-lhe o transporte longitudinal a longa distância, para o qual detém vantagens comparativas.

As experiências internacionais de desregulamentação/privatização de ferrovias permitem várias observações:

- O reconhecimento, em todos os países que possuem ferrovias controladas pelo Estado, de que o transporte de carga é uma atividade comercial e tipicamente concorrencial, devendo ser tratada como tal (por oposição ao transporte tipo serviço público, de passageiros urbanos e suburbanos). A partir desta constatação, duas vias estão sendo trilhadas; a da privatização, porém sem substituir um monopólio privado a um público, e a da constituição de companhias de economia mista com grande autonomia de administração, em particular a liberdade de fixar as suas tarifas, com o estabelecimento de relações contratuais entre elas e o Poder público, sem desconhecer os limites dessas políticas de incentivo.

- Há um consenso de que a concorrência intermodal deva existir e funcionar de maneira a que cada

modal assuma a totalidade dos seus custos de operação, de uso de infra-estrutura e sociais (saturação de infra-estruturas, agressão ao meio ambiente, etc.) inclusive, de maneira a minimizar o custo da atividade transporte para o conjunto da economia. Até agora, o modal rodoviário encontrou-se sistematicamente favorecido, em relação ao ferroviário, pelo fato de não assumir o ônus da construção de sua própria infra-estrutura de transporte. Várias tentativas para dirimir este desequilíbrio estão em curso, porém nenhuma com o recuo suficiente no tempo para serem totalmente concludentes. De qualquer maneira, o equilíbrio nas condições da concorrência intermodal só pode ser alcançado e mantido através de políticas públicas adequadas.

- O transporte mútuo (intramodal) é administrado por entidades privadas criadas para este fim pelas próprias ferrovias interessadas, sejam elas mesmas privadas ou públicas. Este tipo de organização vê o seu papel de negociação/coordenação crescer com o desenvolvimento do transporte intermodal de longa distância.

- A nova regulamentação norte-americana, que trata de um transporte ferroviário de carga totalmente privado, faz a distinção entre o segmento de monopólio natural do transporte de granéis sólidos em grandes quantidades e o segmento de competição intermodal do transporte de carga geral. Em Março de 1992, via o Decreto nº 473, o Governo incluiu a RFFSA no PND. Como primeira medida, o BNDES designou um membro do seu próprio "staff", para ocupar um assento no Conselho de Administração da RFFSA. A consultora internacional Ernst & Young, que encabeça o consórcio encarregado de preparar a privatização da RFFSA, incluindo a definição do que privatizar e de que modo, apresentou o seu relatório sobre o modelo de privatização que considera mais adequado em Novembro de 1993. A inserção da RFFSA no processo de privatização é justificado pela

compreensão de que o sistema ferroviário de transporte de carga não é propriamente um serviço público e (tal como uma usina siderúrgica) pode trabalhar melhor para a economia do país, sob controle privado.

Diferentemente de muitas outras ferrovias no mundo, o déficit financeiro da RFFSA não é um problema relevante para o Governo (cerca de US\$ 60 milhões por ano). O problema está na falta absoluta de recursos do Governo para investir. Por isso uma privatização « à Argentina », deixaria na mão da RFFSA apenas os trechos reputados anti-econômicos, em particular o Sistema Nordeste.

A Rede, como também a FEPASA, encontra dificuldade em aceitar novos clientes importantes ou responder a uma solicitação de aumento dos serviços já prestados, vendo-se obrigada a pedir investimentos por parte dos solicitantes, em recuperação e/ou compra de material rodante e mesmo em infra-estrutura, em troca de emissão de certificados de frete futuro. Estratégias alternativas poderiam contemplar o aumento do capital votante da RFFSA, abrindo seu Conselho de Administração ao setor privado. O outro caminho seria a constituição de transportadores ferroviários privados que poderiam ser desde simples donos e carregadores de vagões, tracionados pela Rede, até operadores - tracionistas de carga própria e de terceiros, autorizados a circular na malha, contra pagamento de pedágio.

No caso do mercado de transporte de carga geral de longa distância, em particular com trens completos de contêineres, praticamente ignorado pela Rede, poderia se conceber um modelo de privatização de serviços em eixos ferroviários nos moldes previstos para a privatização (concessão) de trechos rodoviários sobre os quais poderiam circular, contra pedágio, composições da RFFSA, da FEPASA ou de operadores - tracionistas privados, ligados ou não à concessionária da via.

Nesta ordem de idéias, o número

de soluções possíveis é o que permite a imaginação em matéria de terceirização e a viabilidade financeira de cada proposta. Restam porém as questões institucionais e regulamentares, tão mais imperiosas quanto a diversificação do sistema aumenta. A experiência internacional aponta no sentido de eventualmente existirem dois órgãos reguladores:

- um predominantemente privado, tratando de administrar, de maneira transparente, a cooperação entre os operadores do transporte ferroviário: harmonização de horários e condições de circulação dos diferentes operadores nas diversas malhas, tarifas intramodais e intermodais, câmara de compensação de receitas e custos de transporte mútuo, harmonização e padronização tecnológica, informação da posição do material rodante dos diferentes operadores nas diversas malhas etc... (ver modelo da AAR norte-americana); e

- um público, tratando de defender o benefício do usuário, garantindo a manutenção da concorrência, o acesso ao mercado do transporte ferroviário de novos serviços e novos operadores, e a liberdade tarifária, impedindo as práticas de cartel e de «dumping», ou de abuso de monopólio natural (ver modelo da ICC norte-americana).

O primeiro seria um Órgão colegiado abrigando os concessionários públicos e privados e representantes do Governo. O segundo seria um Órgão da administração direta federal.

Nenhuma dessas duas funções poderiam ser assumidas pela RFFSA, que deverá ter seu estatuto modificado no sentido de tirar-lhe qualquer poder regulamentar. Esta poderia tornar-se uma, ou várias, sociedade (s) de economia mista com participação de capital votante privado (e estadual) e ampla autonomia perante o Poder Público (ver modelo da SNCF francesa).

É do funcionamento simultâneo destes dois órgãos, cada um no seu papel, que deverá resultar a manutenção da competitividade do setor ferroviário «vis à vis» os modais concorrentes.