

A IMPORTÂNCIA ECONÔMICA DAS FERROVIAS PARA O BRASIL*

Márcio Rogério SILVEIRA**

Resumo: O presente texto procura fazer uma análise das consecutivas mudanças que estão sofrendo os setores de serviços públicos no Brasil, principalmente, o setor ferroviário de cargas, que, a partir de 1995, é concedido à iniciativa privada. Procuramos, ainda, entender as mudanças gerenciais e de logística das novas empresas ferroviárias, como também, propomos um novo modelo de concessão dos serviços públicos, em função dos modelos realizados nos governos Collor e FHC não contribuírem para o desenvolvimento econômico nacional.

Palavras-chave: Privatizações; Estradas de Ferro; Transporte de Carga; Setor Público; Setor Privado.

Resumen: El presente texto trata de relaizar un análisis de los consecutivos cambios que sufren el sector de sevicio público en Brasil, principalmente le sector ferroviário de transporte de mercancías, que, a partir de 1995, se concede a la iniciativa privada. Buscamos, tanto, entender los cambios de gerencia y logística de las nuevas empresa ferroviarias, como proponer un nuevo modelo de concesión de servicios públicos, en función de que los modelos realizados en los gobiernos Collor y FHC no han contribuido al desarrollo económico nacional.

Palabras-clave: Privatizaciones; Líneas Ferroviarias; Transporte de Mercancías; Sector Público; Sector Privado.

* Este artigo é parte integrante da Tese: "A Importância Econômica das Estradas de Ferro para o Brasil: um Estudo de Geografia dos Transportes", em desenvolvimento no Programa de Pós-Graduação da Universidade Estadual Paulista - UNESP, com a orientação do Prof. Dr. Armen Mamigonian.

** Geógrafo, Doutorando em Geografia pela UNESP, campus de Presidente Prudente. E-mail: f6mrs@ig.com.br

1. INTRODUÇÃO

O artigo aqui apresentado tem como finalidade analisar e compreender a importância das estradas de ferro (transportes de cargas) para a economia nacional. Para isso faz-se importante contextualizar historicamente o setor ferroviário em articulação com o desenvolvimento econômico brasileiro. Feito isso, analisaremos o modelo de desestatização e a concessão do setor ferroviário de cargas no Brasil e suas possíveis melhorias. Também é intuito verificar as estratégias de gerenciamentos administrativo e logístico utilizados pelos novos concessionários privados. O artigo busca evidenciar, ainda, por que o modelo de concessão implementado pelo atual governo não vem contribuindo com o desenvolvimento econômico brasileiro. Compararemos, portanto, o setor ferroviário antes das concessões e como se encontra hoje, propondo uma alternativa de concessão.

O recorte territorial terá como embasamento o Brasil, mas o aprofundamento (estudo de caso) será realizado na Região Sul, com destaque para a empresa ferroviária América Latina Logística.

A escolha por este estudo se deve ao fato de que o setor de infraestruturas, mas acima de tudo o setor de transportes, está sendo pouco estudado, sobretudo na ciência geográfica. Uma das contribuições deste trabalho, então, será a superação desta lacuna.

Observamos que, após 1930, o Brasil passou a enfrentar etapas de industrialização por substituição de importações e que, escalonadamente, ergueu-se o parque industrial brasileiro que praticamente completou-se (das indústrias leves às pesadas). No entanto, a substituição de importações no setor de infraestruturas, que deveria efetivar-se a partir da década de 1980, não ocorreu. Vários fatores contribuíram para que isso acontecesse: período de crise da economia mundial; fortalecimento do neoliberalismo; escassez de recursos do Estado; esgotamento do crédito brasileiro no mercado internacional; falta de percepção do governo federal, que na década de 1990 provocou um encadeamento de privatizações e concessões falhas do ponto de vista dos interesses da construção da nação brasileira (venda de empresas

supercapitalizadas, como a Embratel, estratégicas, como as hidroelétricas e as termoeletricas etc.); erro jurídico (editais de privatização e estatização que forneceram poucas formas de controle ao Estado) etc. Estes fatores, também, contribuíram para inibir o "efeito multiplicador" nas indústrias de equipamentos ligadas aos setores de infraestrutura.

Dentro de todo esse contexto, atualmente, encontra-se o setor ferroviário brasileiro, subinvestido, concedido e não contribuindo para o efeito multiplicador, que na realidade, está se realizando em outros países, já que as empresas concessionárias estão comprando os equipamentos necessários para a manutenção do parque ferroviário brasileiro no mercado internacional. As novas concessionárias também controlam, em forma de oligopólios, a maior parte da malha férrea nacional e seus avanços financeiros, nos últimos anos, estão se realizando muito mais pela implantação de um moderno gerenciamento logístico do que por investimentos diretos em materiais rodantes e vias permanentes.

É objetivo, portanto, deste trabalho, comprovar ou refutar estas hipóteses, sobre a tese de que o setor ferroviário, após a sua desestatização e concessão, não contribuiu para o desenvolvimento macroeconômico brasileiro, além de não ter proporcionado mudanças consistentes da matriz de transportes, baseada no rodoviarismo. No entanto, apresentamos uma proposta de concessão de serviço público à iniciativa privada que pode auxiliar no desenvolvimento econômico brasileiro, através do "efeito multiplicador".

2. CONSIDERAÇÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO DO SETOR FERROVIÁRIO BRASILEIRO

No Brasil, o desenvolvimento do setor ferroviário passou por vários percalços, como serviços insuficientes, traçados incorretos e onerosos financeiramente, lucros abusivos (garantias de juros), além de servir para a dominação econômica e estratégica. Mas, de uma forma geral, o setor beneficiou a agro-exportação dominante na economia brasileira durante séculos (Império, "República Velha" e parte da "Nova

República"). No período capitalista industrial brasileiro, as ferrovias tiveram menor importância, dando lugar às estradas de rodagem automobilísticas, símbolo do transporte no período e de custo reduzido para as necessidades de um país continental como o Brasil.

Portanto, percebemos que entre 1930 e 1995, o setor ferroviário brasileiro passou por duas principais fases, uma de fraco crescimento e outra de decadência.

A fase de fraco crescimento ou estagnação iniciou-se na década de 1930, "quando se acelera de forma seqüenciada (para não dizer planejada) a construção do parque industrial brasileiro" (BASTOS, 2000, p. 150), ou seja, devido à nova orientação econômica assumida pela burguesia nacional, as forças produtivas e os sistemas de transportes voltaram-se para o mercado interno. As vias férreas assumiram a função de auxiliar na ligação dos centros produtores aos grandes centros urbano-industriais em gestação, como São Paulo e Rio de Janeiro. Agrega-se a esse fato o desenvolvimento do sistema rodoviário que passou a eliminar as barreiras regionais, iniciando a formação de um mercado nacional, com novos espaços comerciais para o capital industrial e concorrendo desigualmente com as ferrovias.

Com o sucateamento do parque ferroviário (materiais fixos e rodantes), os altos endividamentos e os poucos recursos disponíveis para investimentos, Getúlio Vargas iniciou a estatização de grande parte da malha ferroviária nacional, que foi consolidada em 1957 (Governo Juscelino Kubitschek), com a criação da RFFSA (Rede Ferroviária Federal S.A.). A interferência estatal constituiu-se em outro fator que marcou este período, freando o sucateamento do setor, sendo fundamental para que ele não entrasse em decadência. Essa fase de estagnação durou até a década de 1970 e as linhas ferroviárias alcançaram um total de 38.287 Km. Comparado à década de 1930, houve apenas crescimento de 6.000 Km.

A fase de decadência inicia-se a partir da década de 1970, quando todo o sistema ferroviário no Brasil é desestruturado, em razão da maturação e da concorrência com o modal rodoviário (rodovias federais, estaduais e municipais) e também devido à falta de investimentos

no setor ferroviário pelo Estado e pela iniciativa privada. Esse período durou até a metade da década de 1990, quando foram desativados, no território brasileiro, em torno de 8.000 Km de extensão ferroviária.

Nos últimos vinte anos houve uma drástica redução da poupança pública, inibindo futuros investimentos estatais em setores fundamentais da sociedade.¹ Tal incapacidade do Estado brasileiro trouxe a deficiência para muitos setores de infraestrutura, como o ferroviário.

As conseqüências podem ser expressas pela: 1) pela falta de congruência da RFFSA e da FEPASA às lógicas de entidade empresarial, por servir como instrumento da política de governo; 2) pela imagem de ineficiência medida pela produção estagnada e pela inapetência na competição intra e intermodal no mercado de transportes; 3) pelos déficits operacionais; 4) pela pressão por recursos fiscais compensatórios; 5) pela deterioração de seus níveis de serviços e 6) pelo desinvestimento e problemas regulamentares aguçados em tempos de crise fiscal (quando um novo modelo ideológico, centrado na reforma do Estado e na necessidade de incrementar a eficiência global da economia, alcançou o país). Além de eliminar estes fatores, as empresas concedidas, segundo o governo, iriam desonerar o Estado de encargos operacionais, reduzindo os custos das atividades delegadas e estimulariam a vinda de capitais privados para a prestação de serviços públicos.

Aproveitando-se desse contexto, os interessados em ocupar o espaço das empresas públicas passaram a se referir à desregulamentação e a privatização, em nome da economia de mercado, ou seja, o Brasil deveria entrar no rol dos Estados "modernos e globalizados". Esse discurso vai ao encontro dos interesses particulares de grandes grupos econômicos estrangeiros e nacionais, na intenção de assumir as empresas públicas por preços simbólicos, sem regras e sem limites de ganhos. Esse fato, segundo Branco (1997, p. A-3) "é a própria negação dos princípios básicos da prestação de serviços públicos", mas acabou, com

¹ Em 1996 a taxa de investimentos no país girou em torno de 15% do PIB e a participação dos investimentos públicos ficou em torno de 6%, o que leva a deteriorização das infraestruturas. Como a recessão se acirrou posteriormente a 1996, fica claro a diminuição dos investimentos neste setor (lentidão do Plano Brasil em Ação e outros, como observado com a crise energética).

o apoio irrestrito do governo, permeando a própria legislação brasileira das concessões.

Portanto, formou-se o Conselho Nacional de Desestatização que incluiu, após estudos do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social)² a RFFSA no Programa Nacional de Desestatização (PND). O Decreto foi o de nº 473 de 1992 e concede a RFFSA por trinta anos (inclusive sua subsidiária Armazéns Gerais Ferroviários S.A. – AGEF) a uma série de concessionárias.³

O governo federal dividiu as doze superintendências regionais da RFFSA (com 22.069 Km) em seis malhas, compostas pela Estrada de Ferro Tereza Cristina, pela malha centro-leste, pela malha nordeste,

Quadro 01 - Composição da Rede Ferroviária Federal S.A. Antes do processo de concessão e as novas concessionárias

Malha	Superintendências Regionais (SR)	Sede das SR	Ferrovias após a concessão
Tereza Cristina	SR - 9	Tubarão/SC	Ferrovias Tereza Cristina
Malha centro-leste	SR - 2	Belo Horizonte/MG	Ferrovias Centro Atlântica
	SR - 7	Salvador/BH	
	SR - 8	Campos/RJ	
Malha nordeste	SR - 1	Recife/PE	Companhia Ferroviária do Nordeste
	SR - 11	Fortaleza/CE	
	SR - 12	São Luiz/MA	
Malha oeste	SR - 10	Bauru/SP	Ferrovias Novoeste
Malha sudeste	SR - 3	Juiz de Fora/MG	MRS Logística
	SR - 4	São Paulo/SP	
Malha sul	SR - 5	Curitiba/PR	Ferrovias Sul Atlântico
	SR - 6	Porto Alegre/RS	
	Administração Geral (AG)	Rio de Janeiro/RJ	Todas administradas pela rede

Fonte: Ferrovias Tereza Cristina Tubarão, 16 dez. 1998.
Org.: Mircio Rogério Silveira

² O BNDES, na qualidade de organismo gestor do programa de concessões, contratou, mediante licitação, uma associação de consultores para estudos e formulação do modelo de privatização. Esse modelo, segundo o edital, teria como objetivos: aumentar a eficiência do sistema de transporte ferroviário, estimular a melhoria dos serviços prestados, a conservação, a racionalização e a expansão das linhas ferroviárias, equipamentos e demais instalações, além de viabilizar o equilíbrio econômico-financeiro do sistema resultante. Como consequência, o Estado ficaria desonerado e poderia fomentar investimentos e eficiência (poder concedente), na mão da iniciativa privada também haveria atração maior de investimentos, fomento da concorrência, preservação do modo ferroviário etc.

³ Como afirma Branco (1997, p. A-3) "não se traçou uma política de privatizações e de concessões, em nível federal e dos estados. Valeu o casuismo político. Entre os vários casuismos, sobressaiu o de vender empresas ou, pior ainda 'vender' concessões por meio de leilões. Foi uma forma de contornar a Lei nº 8.666, que exige licitações públicas para a venda de bens do Estado, e ainda a Lei nº 8.987, que prescreve concorrência pública para outorgar concessões".

pela malha oeste, pela malha sudeste e pela malha sul, conforme mostra o Quadro 01.

O primeiro leilão foi o da Malha Oeste, em março de 1995, e o último foi o da FEPASA,⁴ no final de 1998. A RFFSA foi vendida por R\$ 1,5 bilhão, metade do valor da dívida que o setor acumulou e a FEPASA foi vendida à iniciativa privada por R\$ 245 milhões.

Após a entrega do setor ferroviário à iniciativa privada, houve uma série de modificações na estrutura ferroviária nacional. Algumas concessionárias conseguiram avanços e outras se encontram sucateadas e contribuindo muito pouco para o desenvolvimento das regiões nas quais exercem influência. Dentro deste contexto, cabe fazer uma breve avaliação do modelo de concessão do setor férreo no Brasil.

2. PROPOSTA DE MODELO DE CONCESSÃO PARA O SETOR DE INFRAESTRUTURA FERROVIÁRIA

Foi sob o comando do Presidente Getúlio Vargas (1951-1955) que a equipe econômica iniciou uma grande reforma "criando ou reforçando as empresas estatais. Naquele momento se exigia um investimento maciço, mesmo investimento externo também, porém com aval do tesouro, que era exigido. Então, tudo passava a ser mais ou menos estatal, não só a criação de empresas como a ação do governo federal" (CAMPOS, 1997, p. 81).

Desta forma, segundo Paim (1997), foi a partir de 1956 que o Estado foi induzido a alargar as bases financeiras dos serviços públicos, convertendo estes em concessões de serviços públicos a empresas públicas, substituindo a administração direta realizada até então pelo Estado. Por conseguinte, formou-se o modelo de empresa pública que conhecemos hoje (Eletrobrás, Telebrás, RFFSA etc.). Foi com iniciativas

⁴ A Fepasa S.A. era composta pelas: Companhia Mogiana (São Paulo-Ribeirão-Uberlândia-Brasília); Estrada de Ferro Araraquara (São Paulo-Catanduva-São José do Rio Preto); Companhia Paulista de Estradas de Ferro (São Paulo-Campinas-Barretos); Estrada de Ferro Sorocabana (São Paulo-Sorocaba-Presidente Epitácio) e Estrada de Ferro Noroeste do Brasil (São Paulo-Bauru-Araçatuba-até a Bolívia).

do Governo Vargas e do Governo Juscelino Kubitschek (1956-1960) que essas medidas proporcionaram crescentes saltos de produtividade dos serviços públicos, como foi o caso, entre tantos outros, do setor elétrico, onde a produção foi multiplicada por doze vezes de 1956 a 1986 (RANGEL, 1986).

Com o célebre processo de estatização da economia nacional, nos anos de 1970, acentuou-se o esgotamento do crédito do Estado, expresso na capacidade do Tesouro quanto à concessão de avais. Para Paim (1997, p. 14),

não teria valor perene um tipo de superposição que havia permitido ao Estado dar um arranco na industrialização do país. Empresas criadas pelo Estado recebiam destes avais para a obtenção de recursos destinados à execução de seus programas de investimento. O Poder Concedente, o Estado, concedia favores a concessionárias, que eram o próprio Estado com feição empresarial. Localizava-se aí um nó górdio difícil de ser desatado.

O resultado foi que, na segunda metade dos anos de 1980, pronunciou-se a perda do crédito do Estado junto à comunidade financeira internacional. Os recursos, no entanto, para os investimentos em infraestruturas públicas eram cada vez mais escassos, formando-se "pontos de estrangulamentos", ou seja, áreas fortemente carentes de investimentos, onde planos de expansão não eram levados adiante por falta de recursos. Neste momento, as indústrias de bens de capital acusavam ter capitais ociosos.³ Portanto, o que se deveria/deve fazer era/é transpor os recursos de um setor ocioso para um antiocioso, mas

³ Observamos que na presente crise, o excesso de capacidade ociosa encontra-se nas indústrias de bens de capital (indústrias pesadas) e atividades exportadoras, ou seja, no chamado I1 (Departamento I), que formou poupança durante o II PND e está em busca de investimentos seguros (SILVEIRA, 2001). Portanto, para Rangel (1987, p. 35): "As empresas têm capacidade de gerar uma sobra de caixa muito maior do que geram. Então potencialmente a poupança nacional está lá. Está na Volkswagen, está nas indústrias de aço, de cimento, de eletrodomésticos, está onde existe capacidade ociosa. A poupança nacional é apenas a utilização de capacidade ociosa. E porque é poupança? Porque o setor tem capacidade para gerar uma sobra de caixa e não tem necessidade de investir em si mesmo. Então aquilo é poupança, e as empresas deverão procurar uma aplicação em outro setor".

para isso o setor carente de investimentos deve parecer-se atrativo para a iniciativa privada. Responsabilidade que deve ser assumida pelo Estado.

No Brasil, atualmente, o setor que possui recursos ociosos é o privado (indústrias de bens de capital) e, por isso, pode investir. Não é o que acontece com o setor público, que como vimos, nem sempre tem interesse ou disponibilidade de recursos para atuar em todas as atividades essenciais. Portanto, a alternativa possível é a concessão à iniciativa privada. Esta pode ter acesso ao mercado financeiro, oferecendo parte de seus bens em garantia (entregará seus ativos em hipoteca a um sistema financeiro estatal, podendo, desta forma, emitir moedas com lastro seguro – a hipoteca), podendo o credor recuperar seu capital tomando os bens hipotecados, caso o devedor não cumpra seus compromissos. Quando o devedor é o Estado esta fórmula é inviabilizada, mesmo sendo ele o proprietário dos bens dados em garantia ou quando compromete suas escassas receitas fiscais futuras.

Assim, a solução, defende-se, é transferir os recursos ociosos do setor privado, que necessita de algo rentável para investir, para o setor de serviços públicos, carentes de investimentos (denominado de *uellos de botella* ou antiocioso). Com isso, para haver essa transferência, o concessionário deverá oferecer

seu imobilizado, em hipoteca, ao único tomador possível, isto é, o Estado, como credor hipotecário, poderá tomar-lhe os bens dados em garantia e, como poder concedente, retirará a concessão, podendo oferecê-la a outro candidato que queira assumir o passivo do primeiro concessionário. (...) isto posto, os recursos poderão fluir mais livremente da área de ociosidade, onde se gera a poupança, para a área dos estrangulamentos, onde terão lugar os investimentos. A economia terá entrado em nova fase ascendente. (RANGEL, 1985, p. 62-3)

Uma vez feita a concessão, o Estado poderá participar como intermediário na negociação, oferecendo seu aval, agora hipotecariamente lastreado, ou o concessionário poderá ir diretamente ao mercado dando em garantia de empréstimo os seus bens (PAIM, 1997).

A utilização do potencial ocioso também aumentará o bolo tributável e o Estado ficará aliviado dos encargos decorrentes da insuficiência dos serviços de utilidade pública (RANGEL, 1987). Feito isto, realizar-se-á o “efeito multiplicador”, surgindo a partir do momento em que os investimentos, em moeda nacional, forem realizados pelo novo concessionário. Como decorrência, haverá um efeito multiplicador alcançando as indústrias de equipamentos nacionais que estão com capacidade ociosa instalada. Estas, então, utilizarão plenamente sua capacidade produtiva. As conseqüências desta política possivelmente se reproduzirão de forma a haver uma retomada do desenvolvimento econômico nacional.

[...] o mesmo processo que regularmente engendra no interior da economia sucessivas áreas de capacidade ociosa, tem resultado também no aparecimento de áreas e pontos de estrangulamentos a exigir investimentos que os rompam e, por isso mesmo a utilização da capacidade produtiva excedente deixada pelos ciclos anteriores. Ou seja, o rompimento da crise. Trata-se de um arranjo não-planejado, nem sequer conhecido pela maioria de nossos economistas, mas que tem assegurado o processo de industrialização, embora não haja nenhuma fatalidade nisso, isto é, certeza de que assim continuará sendo no futuro (PIZZO, 1997, p. 99-100).

Para que todo esse processo de transferência de recursos ociosos para áreas estranguladas ocorra, antes se deve saber: 1) “onde se localiza a capacidade ociosa, que produtos pode oferecer e em que condições”; 2) “onde se localiza a demanda potencial de bens de investimento, e em que condições”; 3) “como se comportará o aparelho nacional de intermediação financeira existente e que mudanças será mister introduzi-lo nele” (RANGEL, 1982, p. 86).

Os dois primeiros pontos se referem à transferência de recursos da área de ociosidade para a estrangulada (“preparar a mobilização das atividades chamadas a suprir a oferta incremental de

bens de capital”).⁶ Para isso, também, seria necessário, “reestruturar o mecanismo de intermediação financeira (para formar capital financeiro necessário)” (RANGEL, 1988, p. 15). Depois, de estruturadas essas medidas, também seria necessário “criar novo enquadramento institucional para as indústrias e serviços de utilidade pública a desenvolver pela aplicação desse capital em via de formação” (RANGEL 1988, p. 15).

O aparelho nacional de intermediação financeira (atualmente em crise) funcionaria da seguinte forma: a concessão de serviço público a empresa privada, necessitaria de um

instrumento de transferência intersetorial de poupança ou excedente econômico, os artifícios clássicos, merecendo destaque as debêntures ou obrigações, permitindo resolver os problemas paralelos da garantia e da liquidez, especialmente para o fim de fluir sobre a estabilidade dos fluxos e para liberar o poder público da responsabilidade dos fluxos e para liberar o poder Público da responsabilidade pela liquidez, que tem, atualmente, no sistema nacional de poupança (RANGEL, 1982, p. 89).⁷

Os pontos estrangulados, observados são os serviços de infraestrutura públicas, como as hidroelétricas, termoeletricas, ferrovias

⁶ Um exemplo de remanejamento de recursos ociosos de uma área para outra “estrangulada” foi a ocorrida na década de 1930. Assim, “as infraestruturas urbanas (herdadas da economia agro-exportadora), as indústrias têxteis e as de bens de consumo elementares estavam supercapitalizadas, provocando um aumento significativo na urbanização, fazendo o país consumir mais bens intermediários (cimento, ferro para construção etc.) e produtos estes importados. Com o advento da crise do final da década de 1920, são remanejados capitais que então se encontravam ociosos nas indústrias têxteis etc. para investimentos nas indústrias de bens intermediários (Grupo Matarazzo, Votorantin etc.). Esta transferência de recursos teve como essencial a mão invisível do Estado, que promoveu a substituição de importações (MAMIGONIAN, 1987).

⁷ Por tal aparelho, devemos entender não apenas as instituições titulares do mesmo, a exemplo do sistema bancário, das bolsas de valores, do sistema de poupança, etc. Historicamente, os meios e modos de promover transferência de determinadas unidades produtivas – ou atividades econômicas ou setores – para outras vêm mudando de etapa em etapa ou de ciclo em ciclo. No início do processo de industrialização, até mesmo redistribuições intrafamiliares dos ativos implicam transferências interindustriais ou intersetoriais, isto é, operavam como parte do aparelho de intermediação financeira. A fortiori, a política fiscal e cambial. Entretanto, à medida que o processo avança, o aparelho tende a formalizar-se, a assumir feição clássica, prenunciando o inevitável casamento do capital bancário com o capital industrial, para dar origem ao capitalismo financeiro” (RANGEL, 1982, p. 89).

(metrô subterrâneos, de superfície e suspensos, nas mais variadas formas de tecnologias, como o ecotrem, TGV, gerando a produção de uma série de equipamentos inclusive os da Terceira Revolução Industrial, como sistemas de tráfego computadorizados, sistemas de comunicações, freios etc.), rodovias (no nosso entendimento a concessão deve existir apenas para novas construções rodoviárias), hidrovias, gasodutos, oleodutos, modernização portuária, saneamento básico (água, esgoto, coleta e tratamento do lixo) e outros mais.

O processo de privatizações, iniciado no governo Collor e acentuado no governo Fernando Henrique Cardoso, resultou, de acordo com o referencial teórico, num "ato falho", isto é, não aconteceu de acordo com a proposta aqui levantada, pois grande parte das empresas privatizadas eram supercapitalizadas,⁸ vendida a preços irrelevantes e, na sua maioria, essas empresas foram adquiridas por grupos de investidores nacionais e estrangeiros, representando muito pouco para a economia nacional, acontecendo apenas uma "simples transferência de patrimônio, que do ponto de vista macroeconômico não significa nada" (PIZZO, 1997, p. 108).

A capacidade ociosa do setor privado brasileiro foi quase toda ela direcionada para investimentos no mercado de ações, e pouco desses recursos foi de investimentos diretos no país. Essa característica irresponsável assumida pelo governo FHC gerou uma "bola de neve" que está atingindo as indústrias de equipamentos nacionais, os empregos diretos e indiretos e, em muitos casos, a prestação de serviços tem sido de qualidade inferior à administração estatal, como o caso da Light/RJ, do setor de telecomunicações, enfim, tantos outros. Foram vendidas empresas do setor siderúrgico, telecomunicações, transportes,

⁸ Segundo Marques (1996), a malha sudeste era superavitária. Entre 1985 e 1993 mostrou um crescimento de produção médio de 2,2% ao ano, representando, nesse último ano, 59% do transporte (em TKU) e cerca de 43% da receita operacional da RFFSA. As malhas deficitárias medianamente são a centro-leste e a sul. A malha centro-leste 1985 a 1991 apresentou uma taxa média de produção de -1,2% ao ano e a malha sul 0,5% ao ano. A malha oeste pode também ser incluída neste grupo, representando as três juntas 27% da receita da RFFSA. As altamente deficitárias são a malha nordeste (1,3% da receita operacional da RFFSA) e Tereza Cristina que, sem expansão na construção de linhas, fica limitada geograficamente no Sul catarinense.

petroquímico, financeiro etc. e o problema macroeconômico não foi resolvido.

Portanto, o programa de desestatização não privilegiou o controle do Estado sobre estas concessões, já que as agências controladoras como a ANATEL (Agência Nacional de Telefonia), a ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica) e o Ministério dos Transportes, têm aceitado mudanças contidas no edital de concessão e várias "desculpas" dos concessionários quanto à má administração do setor privado para com os serviços de utilidade pública.

3. AS CONSEQUÊNCIAS DO MODELO DE CONCESSÃO ADOTADO PELO ATUAL GOVERNO NO SETOR FERROVIÁRIO

O Estado demonstrou despreocupação quanto à importância de um modelo de concessão bem planejado e capaz de contribuir para o crescimento nacional. Nisso resultou o edital de concessão realizado no setor ferroviário, tendo como principais exigências a diminuição dos acidentes, o aumento da quantidade de produtos transportados, os investimentos na melhoria dos equipamentos ferroviários (dormentes, trilhos, locomotivas, vagões etc.) e a construção de novas linhas. Mas o que ocorreu, segundo o Sindicato dos Ferroviários, foram demissões em massa, diminuição da quantidade de cargas transportadas, aumento do número de acidentes em 15%, desativação de importantes trechos regionais e, o que é pior, formaram-se oligopólios no setor, como é o caso da ALL,⁹ composta, na sua essência, por grupos de investidores nacionais sem nenhuma experiência na administração do setor de transporte.¹⁰

⁹ No edital está previsto que cada acionista não poderá ter mais que 20% do capital volante ao longo do prazo da concessão (salvo autorização do poder concedente). A intenção contida nessa cláusula era/é a de impedir que determinados grupos transferissem parte das utilidades da empresa a suas próprias firmas (por exemplo, pela propriedade ou condições - até em preços - do transporte de seus produtos ou de seus fornecimentos). A composição acionária deveria facilitar a fiscalização e a formação monopolista. No entanto, como demonstramos, isso não ocorre.

¹⁰ A AGP investimentos, que tem acionistas participando da ALL atua em outros setores, como as Lojas Americanas, a indústria de bebidas AmBev e o Banco Garantia.

Na Tabela abaixo confrontamos as metas contratuais de produção, exigidas pelo governo com o já realizado pelas concessionárias.

Tabela 02 - Metas contratuais de produção de transporte ferroviário no Brasil para os cinco primeiros anos de concessão (bilhões de TKU)

Concessionárias	Início da concessão	Objetivo	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	5º ano
Narvoeste	01/07/1996	Realizada	1,52	1,51	1,54	1,67	0,96
		Meta	2,00	2,00	2,20	2,50	2,80
FCA	01/09/1996	Realizado	5,35	6,39	7,15	7,56	3,83
		Meta	6,50	7,00	8,00	9,10	10,30
MRS	01/12/1996	Realizado	20,16	21,85	21,75	26,58	6,77
		Meta	21,00	22,00	23,30	24,60	26,80
CFN	01/01/1998	Realizado	0,640	0,919	0,711	0,130	-
		Meta	0,98	1,20	1,50	1,70	1,80
Ferrobán	01/01/1999	Realizado	5,01	5,98	1,00	-	-
		Meta	-	4,33	4,76	-	-
Ferropar	01/03/1997	Realizado	0,099	0,169	0,220	0,326	-
		Meta	0,200	0,331	0,489	0,598	0,614
ALL do Brasil	01/03/1997	Realizado	6,90	8,61	5,61	18,78	-
		Meta	8,00	8,88	9,70	10,70	11,70

Fonte: MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, Transportes Terrestres, Departamento de Transportes Ferroviários, 2001.
Obs.: Os valores fornecidos foram atualizados pela RFFSA até dezembro de 1998. A partir de janeiro de 1999, os dados foram fornecidos pelas próprias concessionárias. Para as ferrovias PTC, FFVM, EPC e Ferromonte não foram fixadas metas contratuais. Dados fornecidos até fevereiro de 2001.

Da mesma forma como as metas contratuais referentes à produção de transporte não foram totalmente cumpridas, as metas de segurança operacional e de investimentos seguiram o mesmo ritmo. Por exemplo, a Ferrobán, a FCA, a CFN não atingiram as previsões com relação aos investimentos realizados. Com relação à segurança, quase todas as concessionárias ficaram abaixo das metas. No entanto, mesmo não havendo cumprimento de uma série de exigências do edital de concessão, algumas empresas, como a ALL e grupos controladores, como a CSN, a CVRD ampliaram seus domínios ferroviários através de fusões e aquisições, ao invés de construções de linhas ferroviárias.

A compra da malha sul pela Sul Atlântico, em 1997, a aquisição de outras empresas na Argentina e a participação na Ferrobán, fizeram com que a ALL formasse um grande monopólio. Através do controle destas empresas, tem acesso aos principais portos da Argentina e do Sul do Brasil. Esse fato mostra que o Estado não cumpriu com seu papel durante e posteriormente ao processo de concessão do setor ferroviário de cargas.

Tanto no setor ferroviário como nos outros setores de infraestrutura, o efeito multiplicador não tem ocorrido internamente, mas sim externamente, já que as encomendas dos equipamentos ferroviários estão sendo efetuadas no mercado externo e, por conseguinte, empregando recursos em outros países,¹¹ ou seja, "estamo-nos endividando no estrangeiro para comprar coisas que já poderíamos produzir aqui" (RANGEL, 1982, p. 84).¹²

O verdadeiro papel do Estado é proteger o mercado nacional, inibindo a compra de certos equipamentos no mercado externo (protecionismo). As indústrias brasileiras de equipamentos ferroviários encontram-se com capacidade ociosa instalada na produção de locomotivas, dormentes, trilhos, vagões etc. Todavia, o setor ferroviário tem adquirido estes equipamentos no mercado internacional, a exemplo da administração da Estrada de Ferro Vitória-Minas, que está comprando quinze novas locomotivas americanas Dash 9 DC, de 4,4 mil cavalos cada uma, e fabricadas pela GE, por um valor de 2,5 milhões de dólares a unidade, da América Latina Logística, que compra locomotivas e vagões usados de outros países,¹³ enfim, exemplos como estes são frequentes em todo o setor ferroviário e em outros setores privatizados.

¹¹ Um entre tantos exemplos pode ser aqui citado: o governo do Paraná comprou na Polónia, do Grupo Krupp/Huta Katowice (em abril de 1994), 17 mil toneladas de trilhos que poderiam ser facilmente produzidos no Brasil.

¹² Internamente esse efeito ocorre da seguinte forma: "(...) no momento exato em que você faz a encomenda, ela já gera um excedente de caixa que vai ser utilizado na continuidade dos investimentos para infraestrutura. Através do efeito multiplicador, você move toda a economia e retoma o processo de crescimento" (PIZZO, 1997, p. 107). Portanto, é necessário que o Estado imponha regras mais eficazes para as concessões destes serviços, visando, notadamente, o desenvolvimento macroeconômico do país, inibindo as empresas multinacionais-internacionais de comprarem os equipamentos em seus países-sede, fato este que está associado às remessas de capitais destas empresas para o exterior, através do capitalamento dos equipamentos adquiridos no mercado internacional.

¹³ YAMAMOTO, América Latina Logística. Curitiba, 15 mar. 1999. Entrevista.

Em contra partida, segundo dados do GEIPOT (Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes), o Brasil possui empresas de equipamentos ferroviários com índices de ociosidade acima de 95%, em média, para a produção de vagões (Mafersa, Maxion, Santa Matilde etc.) e 93% para locomotivas (Villares etc.). Isso demonstra claramente que o governo brasileiro encontra-se incapaz de entender os principais motivos que mantêm o país no "atoleiro". Para o Brasil superar esta crise, é necessário, entre outras coisas, um programa sério de concessões de serviços públicos administrados por empresas públicas e subinvestidos a empresas privadas, detentoras de recursos ociosos, nas quais o controle do Estado será amplo (hipoteca, investimentos, qualidade nos serviços, tarifas etc.), tanto para uma prestação de serviços de utilidade pública eficiente como para atuar na estrutura macroeconômica.

Portanto, acreditamos que a mudança na matriz de transporte nacional passa por políticas que são inadmitidas pela equipe econômica do governo federal e as conseqüências são o não cumprimento das metas expostas no edital pelas concessionárias. Outro fator importante a ser estudado é o processo de reestruturação no setor ferroviário brasileiro, principalmente as mudanças em logística.

4. LOGÍSTICA EM TRANSPORTE FERROVIÁRIO: O CASO DA AMÉRICA LATINA LOGÍSTICA

O termo logística foi desenvolvido pelos militares, para expressar estratégias de abastecimento para os batalhões nas frentes de guerra, para que nenhum tipo de suprimento (armamentos, munições, alimentos etc.) faltasse.¹⁴

Com a ampliação e o desenvolvimento das empresas globais (PORTER, 1981), a competição por novos mercados exigiu uma significativa diminuição nos custos de transportes. Os transportes sempre

¹⁴ O primeiro general a utilizar esse termo foi Von Clausewitz, de Frederico da Prússia, e foi desenvolvido mais adiante pela Inteligência Americana (CIA), juntamente com os professores de Harvard, para a Segunda Guerra Mundial. Logo depois a logística surge como matéria na Universidade de Harvard nos cursos de Administração de Empresas e Engenharia

representaram a maior fatia de custos fora da linha de produção, principalmente quando os produtos são destinados às exportações. Neste contexto, a implantação de sistemas de logística auxiliou na competitividade, reformulando na empresa os setores de distribuição, construção ou readequação, layouts, equipamentos de movimentação e armazenagem, softwares de gestão, softwares de roteirização, radiofrequência, hardwares, bem como em consultoria.

Portanto, com a competitividade cada vez mais acirrada, as empresas passaram a dar um valor maior à logística, pois esta é responsável pelas suas permanências no mercado, em virtude de poderem administrar melhor os seus custos de matérias-primas ou produtos, transporte, produção e estocagem, bem como seus prazos de entrega (just-in-time).

Quando as empresas não estão totalmente verticalizadas e têm como parceira a terceirização, boa parte desta terceirização é direcionada à logística, sobretudo de transporte. Logo, os produtos devem estar nos lugares certos, na hora certa, nas quantidades certas, ao menor custo possível.

Como exemplo dessas mudanças as empresas ferroviárias necessitam tornar-se mais eficientes. O exemplo da ALL é claro. Seus investimentos nesse sistema foram tão grandes que passaram a fazer parte do nome da empresa (em substituição a Ferrovia Sul Atlântico). Com a denominação de América Latina Logística, a empresa deixa explícita sua proposta comercial, com destaque para o sistema porta-a-porta, que passa a contar a partir de 2001, com uma associação com a Delara Transportes (Curitiba) e com a terceirização de outros modais (marítimo e hidroviário).¹⁵ Assim, a ALL pode transportar qualquer produto para qualquer lugar da América Latina sem nem mesmo precisar usar o modal ferroviário, ou seja, tornou-se a maior empresa de

¹⁵ A Lei das concessões de Serviços Públicos nº 8.987 de 1995 regulamenta o artigo 175 da Constituição Federal e demais atos normativos pertinentes e regulamentares: em Particular, a Lei nº 9.074 de 1995, entre outros atributos, permite ao concessionário o exercício de outras atividades empresariais, desde que complementares ou acessórias à prestação do serviço público, ou de projetos associados (MARQUES, 1996), como foi o caso da associação da ALL com a Delara Transportes rodoviários.

transportes da América Latina (15.000 Km de linhas férreas, 500 locomotivas, 17.000 vagões, 3.000 caminhões entre próprios e agregados e 5.000 funcionários).

A empresa vem realizando, ainda, o sistema Cargo-Sul, ou seja, trens expressos com hora marcada. As linhas vão de São Paulo a Buenos Aires, de São Paulo a Porto Alegre e de Porto Alegre a Buenos Aires, com parada em Santa Catarina, no Porto de São Francisco do Sul. O serviço é integrado ao modal rodoviário e atende, sobretudo, produtos de maior valor agregado. Este sistema possui horário rígido para clientes com boa regularidade.

A ALL vem, nos últimos anos, realizando um sistema integrado no qual as carretas circulam pelos trilhos (autotrens). Para isso, comprou 160 "Road Rainers" (carretas com suspensão pneumática e colocadas em "bogies" ferroviários e que circulam nos trilhos) da empresa americana Wabash National Corporation.¹⁶ A ALL está aconselhando seus clientes rodoviários a adquirirem os equipamentos bimodais. Segundo informações de seu gerente de logística,¹⁷ A Randon, de Caxias do Sul (RS) está testando esse novo sistema.

Uma das falhas do edital de concessão realizado pelo governo acredita-se foi a permissão para que os equipamentos utilizados no sistema ferroviário pudessem ser comprados de empresas estrangeiras, como o caso da Wabash, desestimulando o crescimento das indústrias de equipamentos nacionais. As indústrias de equipamentos ferroviários e rodoviários nacionais possuem tecnologias capazes de fabricar os "Road Rainers", como a Randon, que já fabrica estes equipamentos, mas tem dificuldade em financiá-los às empresas ferroviárias e rodoviárias, justamente por falta de incentivos do governo federal.

O governo precisa, portanto, implementar linhas de créditos para atender esse setor e incentivar as indústrias. Feito isso, provavelmente haverá mudanças na estrutura macroeconômica brasileira. Mas a política econômica atual facilita a compra destes equipamentos no mercado

¹⁶ A Wabash é líder nos Estados Unidos no mercado de carretas. A empresa fatura US\$ 1,5 bilhão e tem produção de 70 mil unidades por ano (HESSEL, Rosana. ALL em busca de parceria com transportes. *Gazeta Mercantil*, 17 abr. 2000. Empresas e Carreiras, p. C 11)

¹⁷ YAMAMOTO, América Latina Logística. Curitiba, 15 mar. 1999. Entrevista.

internacional, inclusive disponibilizando créditos especiais para essas compras. Ocorre o inverso, em países, por exemplo, como a China, a Espanha, o Japão etc., onde as indústrias ferroviárias recebem incentivos de seus governos (dumping).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste texto, relatamos que, a partir de 1995, teve início o processo de desestatização das ferrovias federais e estaduais concedidas a empresas privadas, gerando forte processo de reestruturação no setor ferroviário brasileiro.

Com as desestatizações aparecem tímidas melhoras no sistema ferroviário, apesar do surgimento de alguns oligopólios. Comprovamos, também, que o modelo de concessão realizado pela equipe econômica do governo Fernando Henrique Cardoso foi falha.

A análise das novas práticas de gerenciamento e logística no setor férreo mereceu destaque, já que com a competitividade cada vez mais acirrada, as empresas passaram a dar um valor maior à logística.

Assim, concluímos que a preocupação do governo era livrar-se dos prejuízos que deixava a RFFSA aos cofres públicos, ocasionando a estagnação do desenvolvimento desse modal e a mudança na matriz de transporte nacional ficou em segundo plano. O resultado está sendo a má utilização da malha nacional, com poucos investimentos das empresas que a exploram, tendo retornos financeiros imediatos e deixando de lado o desenvolvimento regional, como ocorreu no Oeste Agroindustrial catarinense, com a desativação da Ferrovia do Contestado.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANUÁRIO EESTATÍSTICO DOS TRANSPORTES. Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes. Ministério dos Transportes. Brasília, vários números.

BAGGIO, João Henrique. Estado deve ser incluído no serviço intermodal da ALL. *Gazeta Mercantil*, 11 mai. 2000. *Logística Sul*, p. 04.

BANCO DE INFORMAÇÕES DOS TRANSPORTES 2000. Ministério dos Transportes. Brasília, 2000. CD-ROOM.

BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

BRANCO, Adriano Murgel. Concessões de serviços públicos: experiências. *Gazeta Mercantil*, 28 nov. 1997. Opinião, p. A-3.

BRASIL. Ministério dos Transportes. Banco de Informações dos Transportes. Brasília, 2000.

CAMPOS, Domar. O pensamento econômico, social e político de Ignácio Rangel. In: MAMIGONIAN, Armen. **O Pensamento de Ignácio Rangel.** Florianópolis: PPGG/UFSC, 1997, p. 104-18.

CASTRO, A. B. de; SOUZA, F. E. P. **A economia brasileira em marcha forçada.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE – CNT. Assessoria de Estatística e Pesquisa – AESP. Pesquisa Rodoviária. Brasília, 1999.

COSTA, Raimundo Pires da. Quebrando paradigmas. *Revista Ferroviária*, Rio de Janeiro, v. 60, n. 10, p. 04-9, out. 1999.

FONSECA, Pedro D. **Vargas: Capitalismo em Construção.** Brasiliense: São Paulo, 1999.

GAZETA MERCANTIL. Balanço Anual 1998: Santa Catarina. Rio de Janeiro, n.5, set. 1998.

GAZETA MERCANTIL. Panorama Setorial: Rodovias. Rio de Janeiro, 1998.

LIMA, Eriksom Teixeira; PASIN, Jorge Antônio Bozoti. Regulação no Brasil: Colocando a competitividade nos trilhos. *Revista do BNDES*. Brasília, n.12, p. 169-74, dez. 1999, 169-174.

MAMIGONIAN, Armen. Teorias sobre a industrialização brasileira. **Cadernos Geográficos.** Florianópolis, n.2, mai. 2000c.

MARQUES, Sérgio de Azevedo. Privatização do sistema ferroviário brasileiro. Texto para discussão nº 434. Brasília: IPEA, agosto de 1996.

MELO, Fernando Homem de Melo; FONSECA, Eduardo Giannetti da. **Proálcool, energia e transportes.** São Paulo: FIPE/Pioneira, 1981.

NATAL, Jorge Luiz Alves. Notas sobre o transporte ferroviário e rodoviário no desenvolvimento capitalista brasileiro (1930-80): alguns avanços, muitos recuos. *Economia Ensaios*. Uberlândia, v.7, n.2, p. 233-43, 1993.

PAIM, Gilberto. Ignácio Rangel: um interprete da realidade brasileira. In: MAMIGONIAN, Armen. **O Pensamento de Ignácio Rangel.** Florianópolis: PPGG/UFSC, 1997, p. 06-16.

PAZ, Vitor. ALL negocia parcerias para trem bimodal. *Gazeta Mercantil*, 01 jun. 2000. *Logística Sul*, p. 04.

PEREIRA, Raquel Maria Fontes do Amaral. A Geografia e as bases da formação nacional brasileira: uma interpretação fundamentada nas idéias de Ignácio Rangel. São Paulo, 1997. Tese (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo.

PIZZO, Maria Rosário. Rangel e a concessão de serviços públicos à iniciativa privada. In: MAMIGONIAN, Armen. **O Pensamento de Ignácio Rangel.** Florianópolis: PPGG/UFSC, 1997, p. 104-18.

PORTER, Michael E. **Estratégia competitiva: técnicas para a análise de indústrias e da concorrência.** Rio de Janeiro: Campus, 1986.

RANGEL, Ignácio. **Economia brasileira contemporânea.** São Paulo: Bial, 1987.

RANGEL, Ignácio. Intermediação financeira e crise. **Ensaio.** Porto Alegre, p. 57-64, 1985.

REVISTA FERROVIÁRIA. Os empresários e as ferrovias. Rio de Janeiro, abr. 1997. Vários números.

SILVA, Moacir M.F. **Geografia dos Transportes no Brasil.** Rio de Janeiro: CNG/IBGE, 1949.

SOUZA, Raimunda Alves de Souza; PRATES, Haroldo Filho. O processo de desestatização da RFFSA: principais aspectos e primeiros resultados. *Revista do BNDES*. Brasília, n.8, p. 119-41, dez. 1997.