TCC/UNICAMP
C284r
IE/344

1290000344
IE
TCC/UNICAMP C284r

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP

O Rumo das ferrovias no Estado de São Paulo

Felipe Martins Catharino

R.A. 970681

TCC/UNICAMP
C284r
IE/344

CEDOC/IE

Introdução

A disseminação dos efeitos da Primeira Revolução Industrial e seu efeito no desenvolvimento das estradas de ferro e da navegação a vapor gerou uma demanda de bens de capital que somente a "oficina mecânica do mundo" poderia suprir[1]. Os Ingleses tiveram seus mercados de ferro, aço, equipamentos, veículos, carvão e coque bastante ampliados, mas também as demandas por bens já tradicionalmente importantes em sua pauta exportadora foram alavancadas, como têxteis e artigos de algodão. A Segunda Revolução Industrial na Inglaterra não se explica, entretanto, somente pela elevação da demanda por estes bens, mas sim pela busca de investimentos lucrativos que empregassem o capital acumulado.

Neste contexto, os países periféricos, que não dotavam de capital acumulado para suprir suas necessidades, precisavam recorrer ao capital externo para criar infra-estrutura e desenvolver-se endogenamente. Para atrair capital externo, muitos países, como o Brasil, adotaram medidas para reduzir o risco dos investidores estrangeiros, como garantir juros ao capital investido, assegurando assim a rentabilidade de longo prazo dos investimentos. Com isso, os investimentos em ferrovias, mesmo partindo de fontes de financiamento privadas, e baseadas em poupança externa, necessitaram, na maior parte dos casos, de intervenção estatal direta ou para a criação de um arcabouço jurídico de fomento e manutenção das inversões.

Os países periféricos passaram a contar com investimentos e passaram, com isso, a participar mais do mercado mundial, no entanto, de forma marginal, já que o desnível entre as dinâmicas econômicas entre centro e periferia agravou-se e tornou-se mais estrutural, pois as novas tecnologias não eram aplicadas na superação do estágio de desenvolvimento, mas sim em sua reprodução.

[1] Ver Hobsbawn, Da Revolução Industrial Inglesa ao Imperialismo

A consolidação das ferrovias no Brasil seguiu esta lógica e reproduziu o modo de acumulação agrário-exportador presente na economia brasileira da segunda metade do século XIX, e somente mais tarde, na década de 1930 proporcionaria a superação, no entanto de forma restringida[2].

No tocante ao desenvolvimento da economia, a infra-estrutura de transportes afeta a disponibilidade de bens, pois amplia o acesso a diferentes regiões produtoras, possibilita a comunicação entre os mercados, e ameniza a determinação geográfica das áreas produtoras, significando redução nos custos e maior dinâmica econômica. No caso dos Estados Unidos, a implantação das ferrovias serviu para a integração territorial e desenvolvimento num sentido mais amplo, com a preocupação de integrar o modo ferroviário aos demais, fundamentalmente ligado à industrialização do país, já que as primeiras linhas foram instaladas em regiões industrializadas e sua implantação demandava da indústria local uma série de produtos, não somente siderúrgicos mas também de construção civil, madeira e vidro.

As ferrovias argentinas, tal como as brasileiras, não têm seu desenvolvimento relacionado com industrialização, mas foi utilizada para a integração e povoamento regional, o que não se verificou no caso brasileiro.

No Brasil, e especialmente na província de São Paulo, a forma de incorporação das ferrovias acabou limitando seu desenvolvimento mais amplo, já que se deu de forma diretamente vinculada a determinadas atividades econômicas agrário-exportadoras, desenhando suas principais características, como o traçado arbóreo de suas linhas e a baixa integração entre as linhas ferroviárias e outros modos de transporte, mas representou um passo importante para a superação da barreira impeditiva que o transporte por tropas de mula oferecia ao desenvolvimento mais amplo da economia agrária, pois limitava a escala produtiva e elevava os custos crescentemente.

---

[2] Refiro-me aqui à fase incipiente da industrialização brasileira, caracterizada por Cardoso de Mello como Industrialização Restringida, *in* Capitalismo Tardio

O traçado das ferrovias brasileiras é bastante semelhante aos caminhos dos colonizadores, outrora rotas indígenas[3], que utilizavam caminhos e gargantas já conhecidas das tropas de mulas que escoavam a produção, das áreas produtoras ao litoral.

A primeira iniciativa em prol da implantação das ferrovias é contemporânea a um período de intensa movimentação armada de contestação, como a Balaiada no Maranhão, que revoltou escravos e sertanejos pobres contra a Regência, a Cabanagem, no Pará, que levou os Cabanos (negros, índios, mestiços e brancos pobres, que habitavam cabanas á beira dos rios e igarapés) a constituírem o poder na província do Pará e a Guerra dos Farrapos, no Rio Grande do Sul, o mais longo movimento de revolta armada do século XIX. Tais movimentos foram militarmente combatidos pela Regência, o que significou forte comprometimento das finanças públicas para financiar as operações militares e algum desgaste político. Mesmo com as crises, o governo apostou em ferrovias mesmo antes de sua consolidação mais ampla nos países centrais, e para isso criou uma lei, em 1835, que autorizava a concessão de ferrovias por quarenta anos. O próprio Regente viajou para tentar arrecadar recursos externos, sem êxito, no entanto. Neste período, os países centrais estavam inaugurando as primeiras linhas mais extensivas e os investidores estrangeiros ainda não estavam convencidos (e nem o governo brasileiro oferecia garantia de juros) de que uma ferrovia no Brasil seria uma opção rentável. Há de se considerar também, que mesmo após a expansão das ferrovias pelo mundo, o Brasil não conseguiu consolidar muitas ferrovias com intuito prioritário de integração ou qualquer outro que não o escoamento da produção agrícola. Na década de 1830, o café ainda não tinha tomado o vulto que tomaria na segunda metade do século[4] e portanto o Regente Pe. Diodo Feijó não tinha muitos argumentos para convencer os investidores.

A primeira ferrovia só foi inaugurada em 1854, pelo Visconde de Mauá sem contar com aporte de capital externo nem com a garantia de juros do capital

[3] Sergio Buarque de Holanda, Caminhos e Fronteiras
[4] Neste ponto, talvez seja conveniente discutir as ferrovias a partir do Ciclo de produto, de Vernon.

investido, pois a lei que assegurava tal direito foi criada dois meses após a concessão para a construção, em 27 de abril de 1852, e tinha 14,5 Km de extensão que ligavam o Sopé da Serra de Petrópolis à Praia da Estrela.

O desenvolvimento ferroviário que se segue atrelou-se fundamentalmente à concessão de garantia de juros do Governo Imperial e isenção de impostos de importação. A disputa por concessões tomou conotações políticas, e foi convenientemente barganhadas pelo Governo Imperial, especialmente porque as concessões tornavam-se ainda mais interessantes com as garantias e privilégios adicionais oferecidos pelas províncias.

Na província de São Paulo, a primeira ferrovia só seria construída 13 anos após a de Mauá, mas o desenvolvimento econômico da região logo fez com que o avanço ferroviário se destacasse em relação às demais províncias, e com uma característica importante ao objeto deste estudo: as ferrovias paulistas, com exceção da Estrada de Ferro São Paulo Railway, que foi construída com investimentos ingleses, foram construídas a partir de capital nacional acumulado no complexo cafeeiro, e como tal atendiam os objetivos econômicos da principal atividade do estado, o café.

O inexorável interesse cafeeiro das ferrovias não impediu que algumas estradas de ferro combinassem outros interesses, como integração regional e povoamento, como a Cia. Mogiana, que estabeleceu ligação com a navegação do Rio Grande e Paraná e com as estradas de ferro de Minas e Goiás, ou como a estrada de ferro Noroeste do Brasil, que se iniciava em Bauru e alcançava Corumbá, de onde se podia estabelecer ligações com a Bolívia, Chile, Peru e litoral do Pacífico.

As ferrovias, entretanto, não se limitaram a alavancar simplesmente os negócios cafeeiros, ampliando a produção e as margens de lucro, pois, segundo Cano[5], as ferrovias brasileiras, como em qualquer outra parte do mundo são grandes empreendimentos capitalistas para a reprodução e acumulação de

capital, que permite a aplicação de grandes montantes de capital, diminuição de custos e comunicação de várias regiões. Em São Paulo, as ferrovias de fato agiram como empreendimentos capitalistas modernos, auferindo lucros aos seus acionistas e conferindo competitividade ao café transportado. Agregando o fato que a construção de uma ferrovia exige uma grande quantidade de mão-de-obra para diversas funções, desde não qualificadas como cavadores de valas até engenheiros estrangeiros, a ferrovia traz consigo toda uma dinâmica econômica que circula ao redor de si, qualificando mão-de-obra e gerando uma oferta de serviços tipicamente urbanos, como de manutenção férrea e fornecimento de produtos utilizados pelas ferrovias, além de propiciar certa diversificação agrária e produtiva para abastecer a população que se aglomerava ao redor das estações e ramais.

A elevação do preço internacional do café, a partir da segunda metade do século XIX, elevou a margem de lucro dos cafeicultores que trataram de ampliar a área cultivada e inverter capital na construção de infra-estrutura de transporte, com o intuito de reduzir os custos e empregar o capital acumulado, gerando um verdadeiro surto ferroviário.

A complexidade urbana e a diversificação produtiva emanadas da expansão das ferrovias trouxeram, após a virada do século, novas oportunidades de aplicação de capital, e com isso a própria ferrovia foi perdendo gradativamente seu papel central no desenvolvimento regional no estado de São Paulo juntamente com a atividade cafeeira.

Este Trabalho, nos capítulos seguintes, se propõe a analisar a trajetória das ferrovias paulistas até o período seguinte as privatizações, observando sua lógica de funcionamento. Como veremos, as ferrovias paulistas, após o declínio do café, não conseguem retomar a importância econômica, e sua dinâmica de funcionamento não pode ser compreendida meramente com empreendimentos capitalistas que se justificam através da rentabilidade do capital nele investido nem

[5] Cano (1977)

pela forma que se deu as privatizações. As ferrovias paulistas atendem à lógica capitalista brasileira, mas num sentido mais amplo, compreendendo as disputas de forças políticas e econômicas, o que explica inclusive seu papel marginal.

Para isso, analisaremos a trajetória das receitas e custos das ferrovias, buscando investigar se os recorrentes déficits se devem a ingerência ou erros de estratégia, e paralelamente analisaremos sua importância para seus controladores, ora privados, ora estatais, ora privados, buscando assim compreender a lógica na qual as ferrovias se inserem.

Lógica Econômica

Com algumas exceções, mas que não chegam a alterar as estatísticas agregadas por países, o modal ferroviário, quando utilizado para o transporte de cargas, concentra-se nas de baixo valor agregado para grandes distâncias. Isto porque, em termos de tonelada quilômetro útil, se apresenta na matriz de transporte de diversos países de dimensões continentais com estruturas econômicas bastante diversas da mesma forma, ou seja, um modal de transporte com vocação específica. Isto na significa, no entanto, que este modal não esteja inserido na lógica econômica dos países, mas sim, que encontrou a finalidade onde mais eficientemente se aplica.

No Brasil, este modal de transporte nunca alcançou a representatividade obtida em outros países de grande extensão territorial. A sua participação na produção de transporte no país, medida pela tonelada quilômetro útil, variou, nas décadas de 80 e 90, entre aproximadamente 20% e 23%. Este grau de utilização para o transporte de carga coloca o Brasil na companhia de diversos países europeus, como França e Alemanha que possuem uma extensão territorial significativamente menor que a nossa. Adicionalmente, a participação do transporte ferroviário de cargas no Brasil têm sido restrita ao segmento de curtas distâncias, em que as vantagens dos custos e serviços ferroviários não são significativas. É interessante ressaltar que para longas distâncias a participação do modal ferroviário é a menor dentre todos os modais de transporte no Brasil.

Isto aponta, que no caso brasileiro, o desenvolvimento ferroviário assumiu uma trajetória que muitas vezes contraria sua eficiência econômica (a não aplicação para longas distâncias, por exemplo), e que, por isso, tem que ser olhado com uma ótica de viabilidade econômica distinta a que geralmente se propõe.

Os transportes constituem em dos mais importantes setores de atividade econômica, já que é por meio deles que ocorrem as exportações, integrações regionais, abastecimentos e aproveitamento de vantagens comparativas, seja entre regiões ou mesmo nações e blocos econômicos.

Por este conceito, a infraestrutura de transportes passa a ser uma variável chave no nível de eficiência e custos de economias nacionais.

O processo de desenvolvimento econômico caracteriza-se por uma série de transformações econômicas e sociais, da qual resultam as condições potenciais para uma melhoria no padrão de vida de diferentes setores da população.

É bastante comum que os pontos importantes para o desenvolvimento o aperfeiçoamento da agricultura, a industrialização, desenvolvimento tecnológico, recursos humanos e etc, no entanto, pode-se se dizer que todos estes fatores, dependem em algum grau da infra-estrutura de transportes.

A implantação de uma estrutura de transportes adequada, é sem dúvida, uma condição necessária, mas não suficiente para o desenvolvimento. A dinâmica dos investimentos nas atividades de transportes.

Um sistema de transportes eficiente facilita a mobilidade de insumos e produtos finais, amplia a competição interna e a competitividade das exportações.

No caso de países em desenvolvimento, como o Brasil, cuja pauta de exportações concentra-se fundamentalmente em produtos agrícolas e de baixo valor agregados, os projetos de infra-estrutura com o intuito de viabilizar esta atividade, tende, naturalmente ao modal ferroviário, embora este demande uma concentração de investimentos por quilômetro, bem maior que as rodovias, por exemplo.

Experiências internacionais

No Caso dos estados Unidos, até fins do século XVII, o comércio interior restringia-se quase que inteiramente aos produtos agrícolas, que podiam ser transportados por via marítima. O transporte terrestre consistia de poucos produtos de alto valor agregado, que justificavam os custos elevados.

Até no início do século XIX as melhorias das condições de mobilidade resultavam da iniciativa de investidores particulares com incentivos governamentais, que consistiam basicamente na abertura de estradas não pavimentadas.

Os grandes programas Estatais de criação de uma infra-estrutura de transportes começaram a existir a partir da utilização da tecnologia a vapor nos

barcos e nos trens, entretanto, o Estado não atuou como origem dos financiamentos, mas sim fomentando o processo.

É um fato interessante que a priorização do modal gerou um sistema rodoviário inadequado às necessidades impostas pelo fluxo de produtos e pessoas bastante capitalizado que se desenvolvia. A Partir desta dificuldade, criou-se um órgão de informações rodoviárias, a fim de que se organizasse melhor os fundos para a implementação de novas vias de transporte.

Na França, o modelo adotado foi estreitamente associado à expansão do sistema ferroviário por meio de um planejamento prévio das rotas a serem construídas, e o modal mais adequado, assim, a intervenção estatal foi bastante importante, muitas vezes inclusive, com participação no capital do empreendimento. Na Alemanha, o modelo utilizado foi bastante semelhante ao francês, no entanto, não foi de modo centralizado.

O exemplo japonês tem a peculiaridade de o programa de transportes ser, em verdade, um subproduto de um plano de desenvolvimento industrial mais amplo, e com uma concentração de capital brutal, chegando em 1896 a 56% do total dos investimentos do país.

O caso inglês destaca-se pela característica de que as ferrovias desenvolveram-se principalmente em regiões urbanas e já desenvolvidas, com linhas de curta extensão.

Como vimos, alguns países com alto desenvolvimento logístico, engajaram-se, em algum momento de sua história, em grandes esforços de concentração de recursos para a construção de um esquema de mobilidade compatível com o desenvolvimento econômico e produção local.

De 1929 a 1945, o Brasil entra em uma etapa importante de sua história, nestes anos de crise e guerra, a indústria eleva-se significativamente sua participação no produto e no emprego do país, demandando, de forma mais urgente a integração das diferentes regiões de forma a permitir uma maior mobilidade de matérias primas e produtos acabados.

Assim, o sistema ferroviário montado para atender as necessidades agrário-exportadoras, ou seja, com formato arbóreo concentrando-se no escoamento pelos portos, mostrou-se inadequado.

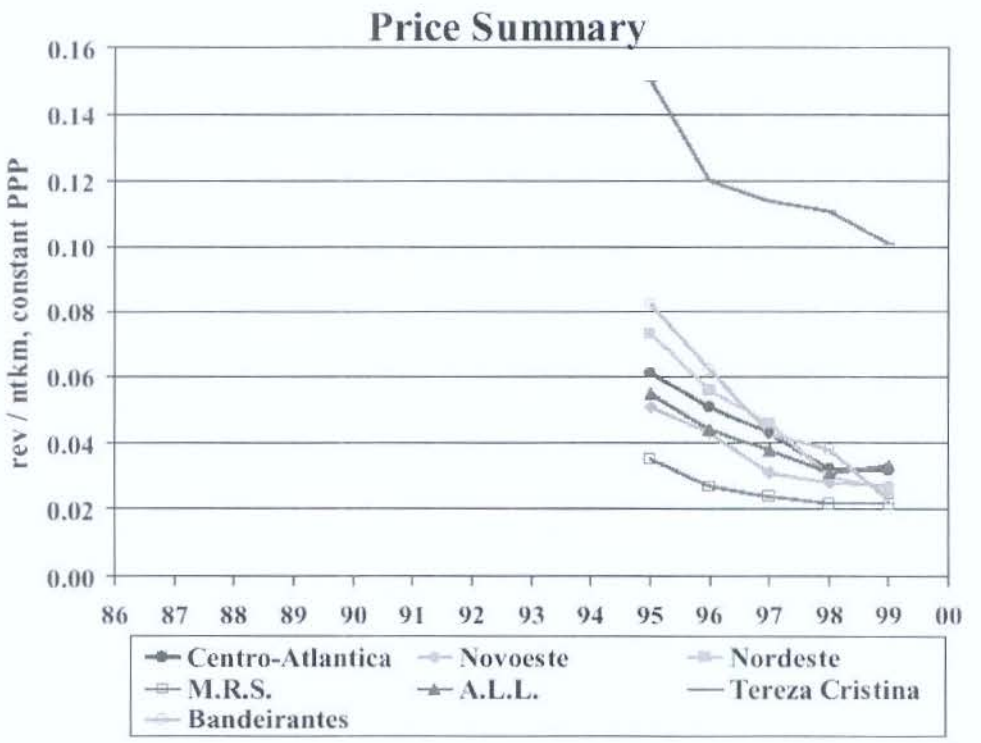
Como havia, neste período dificuldades de concentração de capital e a construção de uma infra-estrutura de transportes adequadas para desobstruir os gargalos mais importantes barrava em restrições de natureza técnicas associadas à topologia hostil das regiões mais desenvolvidas, optou-se pelo atalho da solução mais versátil, compatível com o desenvolvimento automotivo, e que exigia um menor investimento por quilômetro.

Estes aspectos, associados as motivos alegados no capítulo seguinte, irá fornecer uma idéia mais clara das opções modais brasileiras.

Baixa participação do modal ferroviário

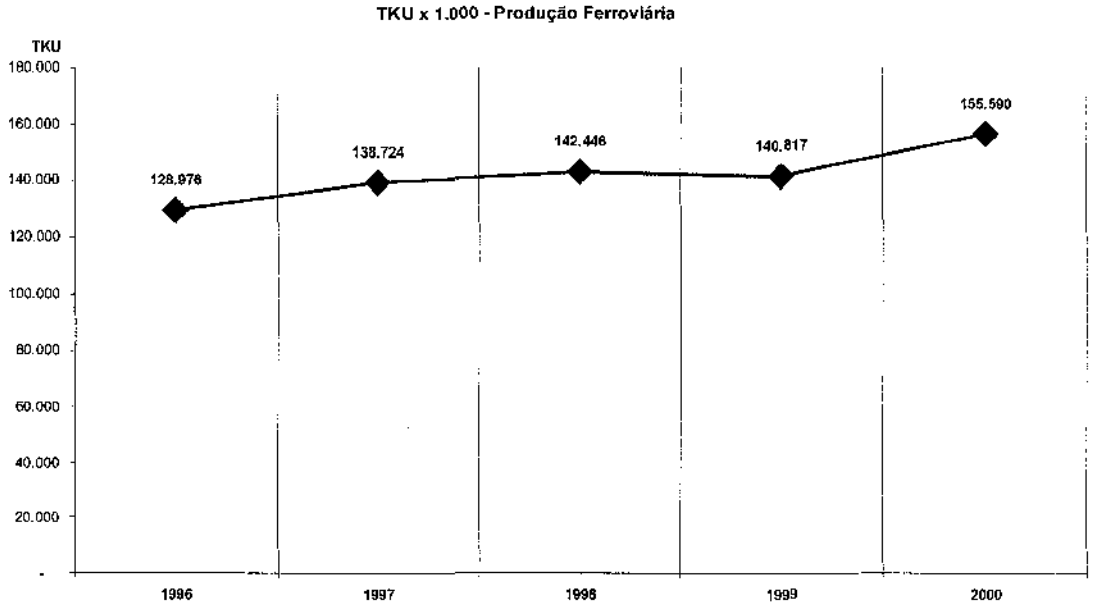
Segundo trabalho do Banco Mundial (1998), a correlação entre os custos de logísticos e a participação de cada modal é bastante baixa, chegando a casos, como da soja, e farelo de soja, no qual os custos de transporte pelo modal rodoviário chegam a ser, em média, 175% superiores ao ferroviário, mas mesmo assim, apenas 17% da soja e 50% do farelo de soja são transportados por ferrovias.

Se considerarmos os custos do modal ferroviário de uma forma mais ampla, incluindo além do frete em si, como as tarifas e taxas (que aliás são mais baixas que no modal rodoviário), tempo de operação, volume de carregamento e etc., os custos rodoviários são ainda 49% superiores ao rodoviário, ou seja, mesmo as grandes diferenças de custos entre os modais não impulsionam uma participação mais efetiva das ferrovias.

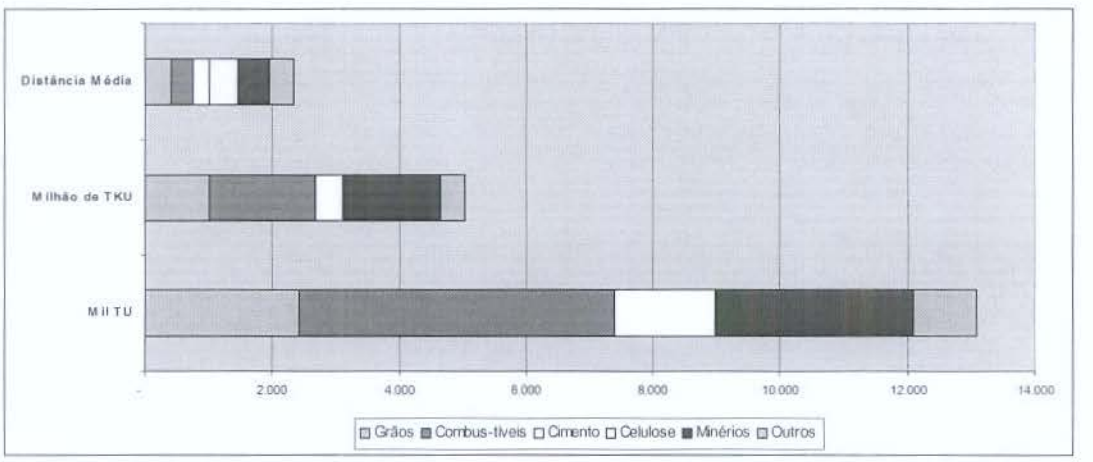


O mesmo trabalho sugere que o principal fator da correlação entre custo e opção de modal são as confiabilidade e qualidade dos serviços prestados, especialmente no que se refere à insegurança nos contratos com ferrovias.

Assim, tanto a característica da malha (que tem influencia nos custos e tempos envolvidos), passam a ter papel secundário frente as condições de manutenção das linhas e material rodante, bem como as estratégias de investimento e administração envolvidas.



Como conseqüência, a utilização do modal ferroviário passa a ser utilizado quase que em sua totalidade, a clientes preferenciais, que por sua vez, concentram suas atividade em produtos de baixo valor agregado e de larga escala, como grãos, combustíveis, celulose e minérios, sendo que na maioria das ferrovias, um único produto detém mais de 50% da movimentação de cargas.



Fepasa em 1997

	Grãos	Combus-tíveis	Cimento	Celulose	Minérios	Outros	Total
Mil TU	2.421	4.981	1.586	24	3.082	985	**13.079**
Milhão de TKU	1.005,94	1.675,13	421,26	10,35	1.541,75	377,68	**5.032,11**
Distância Média	416	336	266	431	500	383	**2.332**

Observando a tese de Livre Docência de Cláudio Angelo (1991), podemos averiguar que nos testes de eficiência que e produtividade que o trabalho propõe, sob dois focos principais: A qualidade dos serviços prestados e a produtividade dos fatores envolvidos,

Curiosamente, embora os dados comparativos com os outros países mostram em verdade um descolamento gradual da efifiência e qualidade dos outros países em relação às ferrovias abordadas, ele aponta também uma melhoria na eficiência e qualidade dos serviços prestados. A questão central neste trabalho, é detectar se as ferrovias, com o advento da privatização, conseguiram se encaixar na lógica econômica do país, ou, num plano mais acurado, se atende ou atenderá as expectativas de acordo com as óticas de usuários, empresas e governo.

A concentração dos recursos para transportes no modal ferroviário, segundo Ângelo (1991), desorganizou a estrutura de avaliação de custos de

transportes, uma vez que o transporte de cargas passou a ser em grande parte feito por motoristas autônomos, que ofertavam serviços sem considerar em suas avaliações de rentabilidade os gastos indiretos, como manutenção e depreciação.

Assim, houve uma deterioração dos termos de câmbio, e uma barreira de entrada a empresas ou cooperativas que pudessem tornar o sistema de transportes mais eficiente.

Mais tarde, a elevação das tarifas de pedágio reduziria muito o papel dos autônomos, mas nem por isso, devido a condição de depalperação das ferrovias, o mercado de transporte passou a desenvolver-se no sentido de aumentar a participação do modal ferroviário.

O entendimento das dificuldades enfrentadas pelas ferrovias no mercado de transportes é facilitado e analisarmos pela ótica de Porter, em que é necessário compreender a rivalidade dentro da indústria, entrada de novos concorrentes e poder de negociação com os fornecedores.

No que tange o primeiro ponto, a concorrência se dá de forma diluída, se considerarmos o transporte de cargas em geral, não somente as ferrovias, gerando um mercado altamente concorrencial, e, como vimos, nem sempre a estrutura de custos é levada com rigor, gerando distorções importantes. Outra face da mesma estrutura de transportes, é que não há barreiras importantes para a entrada no mercado, já que não é necessário uma qualificação ou certificação específica.

As ferrovias, entretanto, tendem a ter melhores condições de negociação com seus fornecedores, no entanto, as ferrovias paulistas vinham num péssimo histórico de crédito, e embora a privatização, em seu primeiro momento, tenha revertido este quadro, a elevação dos investimentos não ocorreu da forma como os fornecedores imaginavam, e as ferrovias também não evoluíram em representatividade nos transportes, ou mesmo em resultado patrimonial, a ponto de favorecer de forma contínua, a negociação com os fornecedores, sendo esta polarizada principalmente pela escala de compras.

Regras da Privatização:

A privatização da FEPASA, ocorreu através de um processo de leilão com arrendamento dos ativos operacionais e contrato de concessão firmado com o governo brasileiro. No modelo adotado, a empresa vencedora responsabiliza-se pela infra-estrutura, operação, controle de tráfego, marketing e finanças da malha, com o controle dos ativos operacionais e da operação sendo ofertados a uma única empresa, mas, efetivamente, a Companhia Vale do Rio Doce detinha poder de veto nas decisões da principal acionista, a Ferronorte, e os cargos de diretoria e gerencia eram ocupados por funcionários da CVRD.

Função de Produção e produtividade

Segundo trabalho do BNDES, a função de produção das ferrovias se comportaria da seguinte forma:

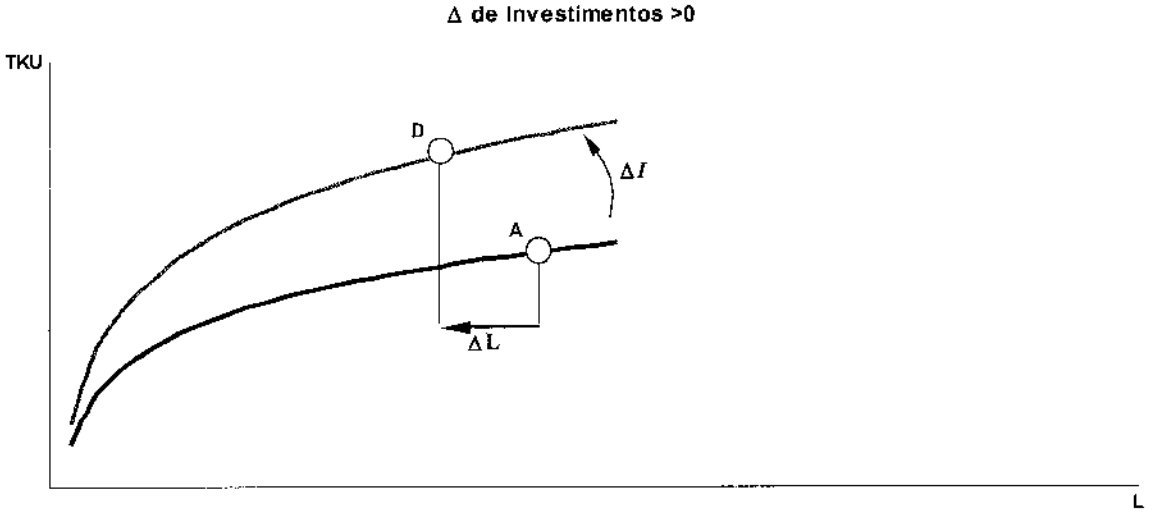
Função de produção

A curva representa os diferentes pontos de operação, considerando uma função de produção convencional, assumindo os salários como variável exógena ao modelo, já que, caso contrário, haveria curvas diferentes para cada nível salarial. Alem disso, o modelo não incorpora ganhos de escala, mas ambas as

simplificações não alteram em seus fundamentos a hipótese defendida neste trabalho.

De acordo com o modelo proposto, uma redução de parte da mão de obra envolvida, combinada com uma elevação dos investimentos, tanto para a recuperação da linha e material rodante, implicaria numa curva de produção num nível acima, ou seja, a produtividade do capital aumentaria, já que as combinações de produção e trabalho necessário passariam a situar-se acima da situação acima, conforme o Gráfico XX:

Trabalharemos com o mesmo instrumental, mas, no entanto, a partir de informações que apontaremos no decorrer do trabalho, as hipóteses iniciais com que trabalharemos, serão diferentes das que Lima e Passin, do BNDES, trabalham.

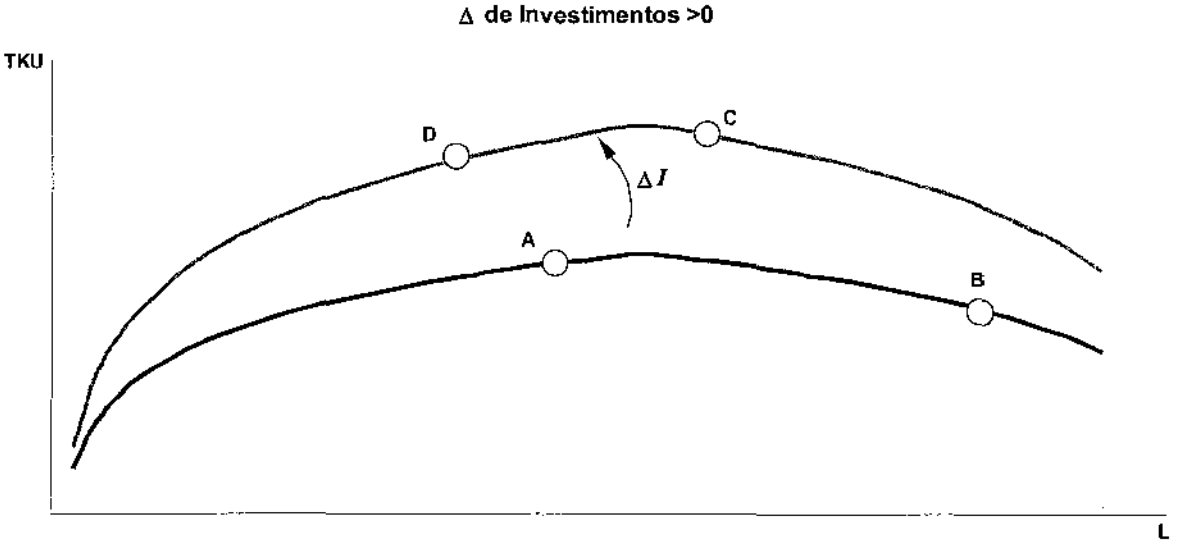


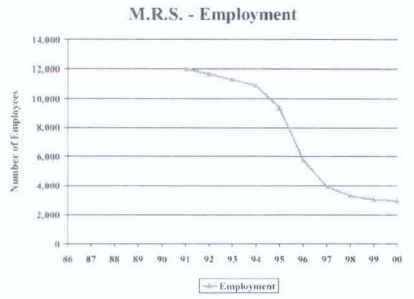
De acordo com o Anuário dos transportes, ou mesmo de acordo com os gráficos do relatório do Banco mundial, a redução de mão de obra empregada nas ferrovias, iniciada no período de preparação para a privatização que se prolongou após a troca do controle administrativo, sugere algo mais do que a lógica apontada acima, já que em alguns casos, a mão de obra reduziu-se a 20% do total empregado pouco antes da privatização.

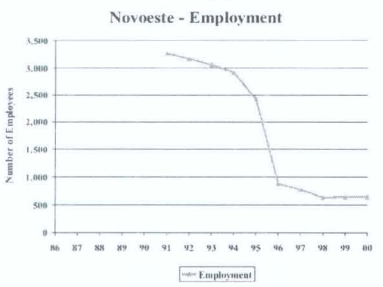
Somado a isso, o mal estado generalizado de algumas ferrovias impedia que os investimentos implicassem marginalmente em elevação da produtividade, já que a opção ou possibilidades de investimentos não tiveram como foco a reestruturação completa da linha e material rodante, mas sim a eliminação gradual dos gargalos, que por sua vez, sucediam-se um a um, ao mesmo passo em que seus efeitos eram anulados pelo mau estado geral. Um exemplo disso era a compra e recuperação de vagões, que não podiam trafegar mais rapidamente devido ao estado da linha.

Assim, este trabalho assume a hipótese que a elevação da produtividade das ferrovias no período pós-privatização deva-se em parte às inversões, mas chamamos atenção ao que diz respeito à mão de obra, que encontrava-se num elevado grau de ociosidade, e cuja redução implicou, como no caso exemplar da Ferroban, num passivo trabalhista que comprometeu seriamente a possibilidade de captação e reestruturação financeira da ferrovia.

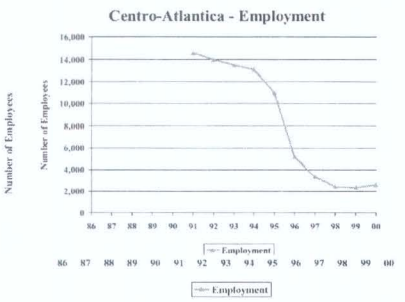
Assumiremos, como hipótese de trabalho, uma função de produção como demonstrada no gráfico XXX, em que a produtividade marginal do trabalho, a partir de certo nível de utilização excessiva de mão de obra, encontra-se negativa, e parte dos ganhos deve-se simplesmente a redução de mão de obra.





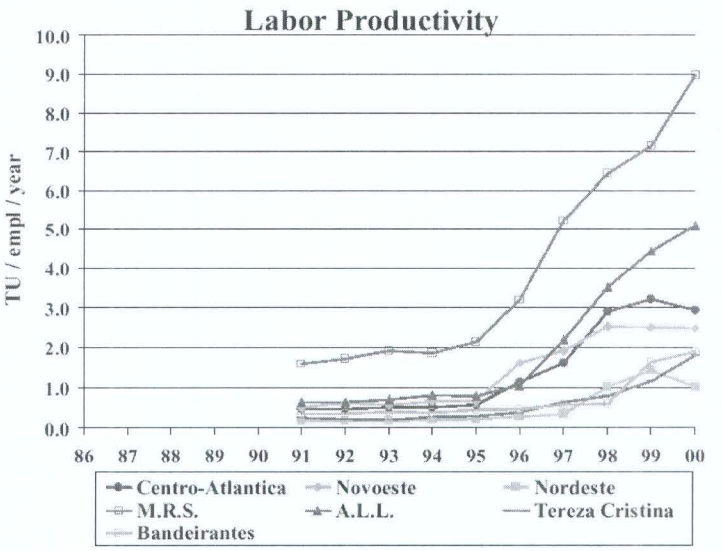


Podemos verificar nos gráficos a seguir a intensa redução de emprego nas ferrovias privatizadas, especialmente no caso da Ferroban (Ferrovias Bandeirantes S.A.), e da Novoeste, ambas ferrovias paulistas.



Fonte Banco Mundial

Assim, a produtividade do trabalho elevou-se drasticamente, mas não anunciando, entretanto, uma nova etapa de crescimento e desenvolvimento do Modal Ferroviário



Fonte: Banco Mundial

O Processo de Privatização

O nível dos investimentos federais em conservação, manutenção e ampliação do sistema ferroviário decresceu sobremaneira ao longo da década de 80, resultando em uma acentuada degradação da eficiência operacional e qualidade dos serviços oferecidos na fase pré-privatização.

A herança deixada para as empresas privadas após o processo de desestatização era, portanto, de uma rede com baixa integração intramodal e intermodal, pequena extensão geográfica, baixa produtividade (com exceção da EFVM e a EFC) e de pequenas distâncias médias percorridas - avaliadas em cerca de 590 km na média.

O processo de privatização da principal malha de propriedade do governo, a RFFSA, foi feito. A rede federal foi subdivida em 6 malhas - MRS, CFN, FSA, FCA, Novoeste e Tereza Cristina.

É interessante ressaltar que a opção adotada de segmentar a rede ferroviária em diversas malhas regionais implica na necessidade de regular-se adequadamente os direitos de passagem e de tráfego mútuo entre as concessionárias, visando, desta forma, atingir a eficiência almejada para o sistema ferroviário como um todo e não de suas sub-partes.

Das 12 criadas durante a privatização restaram três grandes grupos: Ferronorte, ALL e o sistema da Vale do Rio Doce. A holding Ferronorte, que está construindo uma ferrovia na região Centro-Oeste, controla a Novoeste e passará a administrar a maior parte da antiga malha paulista.

A Vale, por sua vez, detém quase todas as ferrovias da parte Norte e Nordeste do país a partir de Minas Gerais. As aquisições de outras mineradores levaram a antiga estatal a comandar a MRS Logística, a Ferrovia Centro Atlântica, a Estrada de Ferro Vitória Minas e a de Carajás.

Por último vem uma das poucas ferrovias lucrativas do país. A América Latina Logística (ALL), que na privatização adquiriu a malha Sul, além de duas ferrovias na Argentina, deu início ao processo de divisão da Ferroban. A companhia comprou também o operador logístico Delara.

Últimos acontecimentos envolvendo ferrovias:

As empresas ALL e MRS têm utilizado veículos chamados de "roadrailers" ou "transtrailers" que trafegam tanto no asfalto quanto nos trilhos, como forma de melhorar as suas operações intermodais; A criação da holding Brasil Ferrovias promovendo a integração de três importantes ferrovias - Ferronorte, Ferroban e Novoeste - promete uma melhoria significativa na conectividade entre estas empresas aumentando, desta forma, tanto o volume transportado quanto a distância média percorrida;

O arrendamento, por parte da ALL, da empresa de transporte rodoviário Delara e também sua iniciativa de operar terminais portuários reforçam a opção desta empresa pelo investimento no transporte multimodal.

A nova iniciativa de transporte multimodal de cargas em containers pela FCA conectando o estado de São Paulo com o Centro Oeste foi viabilizado pelo acordo desta empresa com a Ferroban, para administrar um trecho de sua malha em São Paulo.

A Evolução do Desempenho Após a Privatização

A evolução do desempenho das ferrovias privatizadas pode ser analisada, de forma simplificada, a partir de três diferentes óticas: 1) a do usuário, que busca a redução dos preços e a melhoria no nível de serviço oferecido; 2) a do prestador de serviços, que busca a saúde financeira da empresa e a remuneração dos seus acionistas e 3) a do governo que visa melhorias sociais e econômicas ao país a partir de uma maior eficiência de seu sistema de transportes.

É interessante ressaltar que os objetivos acima indicados devem, em um cenário ótimo, ocorrer simultânemente, o que neste caso poderia ser entendido como o sucesso do processo de privatização.

A satisfação dos usuários do parque ferroviário permanece aquém dos níveis esperados, mesmo após a fase de transição que ocorreu após as privatizações, contrariando a redenção que podia-se prever para o setor.

As principais pendências diz respeito ao montante de investimentos prometidos pelos novos concessionários para modernizar a frota e a via, talvez por contarem com uma benevolência especial do BNDES, que não concretizou, mesmo porque havia o impeditivo quase que intransponível do não cumprimento das metas estabelecidas e ausência de garantias, por se tratar de uma concessão. Isso inclusive, é um aspecto importante que limita a capacidade de aglomeração de recursos do modelo de privatização escolhido.

Todas as ferrovias privatizadas foram entregues à iniciativa privada com um alto grau de deterioração, tanto na via permanente, como nas locomotivas e vagões, mas também em seus centros de operação, e somado a isso, uma situação de inchaço de mão de obra, que mais tarde se tornaria num dos maiores problemas trabalhistas a serem enfrentados pelas empresas, devido as indenizações que os funcionários públicos transferidos para a iniciativa privada tinham direito ao serem demitidos.

Era sabido, no entanto, que a modernização do setor precisaria contar com grandes somas de investimento para se tornarem competitivas.

O atraso no cumprimento das metas, o conflito entre acionistas e até pontos pífios do edital acabaram provocando a perda de confiabilidade do sistema.

Até usuários que se enquadram perfeitamente à rota e características do modal (produtores de grãos e minérios) recorreram a formas alternativas de transportes como hidrovia e ferrovia para levar com um risco bastante inferior às ferrovias, suas produções aos portos.

Alguns autores e analistas, observaram que a atuação mais efetiva do órgão regulador poderia minimizar Todos estes efeitos adversos apresentados acima, entretanto, não é o que este trabalho aponta, pois consideram que o problema principal no modal ferroviário no país, foi a perda de sua colocação na lógica econômica do país, ou seja, as reformas precisariam alterar fundamentalmente as interações entre os modais, a fim de provocar com isso, uma nova interação entre eles, agilizando as movimentações e reduzindo as estruturas de custo, o que aliás, bem que poderia ser fruto de uma estratégia de desenvolvimento econômico, porque temos aqui, no mínimo uma margem de manobra para a redução do Custo-Brasil.

À guisa de conlusão

Assim, a partir da análise da formação da estrutura de transportes brasileira, mas fundamentalmente do modal ferroviário, podemos notar que seu desenho original marcou profundamente seu posterior desenvolvimento, pois a maneira descentralizada, mas, sobretudo desuniforme, já que não houve definição de padrão tecnológico, largura de bitola, ou planejamento para integração posterior.

Estas restrições, no entanto, não implicam inexoravelmente a destinação ao fracasso, mas pode ser observada como um indicador de tendência, mas sobretudo um indicador de que nossas estratégias de desenvolvimento não contemplaram as ferrovias na organização do parque industrial ou transporte de pessoas ou cargas em distancias longas.

O que temos, é que o setor de transportes não foi contemplado nos planos de desenvolvimento como uma infra-estrutura que possibilitasse a parte logística para subsidiar as iniciativas de investimento capitalista. Temos que o "atalho" de optar pelo modal rodoviário facilitou a implantação mais breve, capilarizada e multifuncional das vias de transporte, além de criar um certo hibrismo estratégico entre incentivar a industria automobilística e a construção de estradas.

Assim, o modal ferroviário perde sua inserção na lógica econômica e nas estratégias de desenvolvimento posteriores, tendo um papel marginal, mesmo em tipos de cargas para as quais os vagões são vocacionados.

A divisão da Ferroban é um dos últimos pontos para a consolidação do mapa ferroviário brasileiro. Os processos de compra e absorção de trechos reduziu o número de empresas da área. Das 12 criadas durante a privatização restaram três grandes grupos: Ferronorte, ALL e o sistema da Vale do Rio Doce. A holding Ferronorte, que está construindo uma ferrovia na região Centro-Oeste, controla a Novoeste e passará a administrar a maior parte da antiga malha paulista.

A Vale, por sua vez, detém quase todas as ferrovias da parte Norte e Nordeste do país a partir de Minas Gerais. As aquisições de outras mineradores levaram a antiga estatal a comandar a MRS Logística, a Ferrovia Centro Atlântica, a Estrada de Ferro Vitória Minas e a de Carajás.

Por último vem uma das poucas ferrovias lucrativas do país. A América Latina Logística (ALL), que na privatização adquiriu a malha Sul, além de duas ferrovias na Argentina, deu início ao processo de divisão da Ferroban. A companhia comprou também o operador logístico Delara.

No ano passado, o Ministério dos Transportes aprovou o pedido da ALL para o desmembramento de dois trechos da linha paulista, passando assim ao controle da empresa. São dois trechos da malha paulista que se ligam com trilhos da ALL, um começa em Ourinhos e segue até Botucatu e o outro vai de Pinhalzinho para Iperó.

A privatização, portanto, ao contrário do que foi anunciada, não foi, e nem podia ser, a redenção do modal, já que mesmo se os investimentos alcançassem todas as metas estabelecidas, isso não faria com que nossa estrutura logística se alterasse fundamentalmente, especialmente dado as péssimas condições de manutenção das linhas e materiais rodantes, se contar é claro, a defasagem de treinamento e falta de motivação do capital humano.

A retomada dos investimentos não alteraria em sua essência o papel marginal das ferrovias no Brasil, a menos que estivessem vinculadas de alguma forma, como vimos em exemplos internacionais, à estratégia de desenvolvimento mais amplas.

Com isso, este trabalho não entra no coro de lamentações pela eventual escassez de recursos liberados pelo BNDES, mas sim, aponta que tais recursos, se liberados de acordo com o instrumental de viabilidade econômica convencionais, sem visão de longo prazo, tais investimentos sirvam apenas para adiar uma reestruturação mais profunda.

Os acontecimentos mais recentes, indicam que os conflitos societários e de interesses após a privatização estão se acomodando, e que a estratégia das concessionárias tem se voltado ao reforço dos principais corredores, desativando os trechos menores e se concentrando na redução de gargalos (escoamento pra Santos, por exemplo).

Isso certamente vai melhorar a rentabilidade das ferrovias que em sua maioria tem operado no vermelho, mas não significa uma guinada no que se refere à estratégia capitalista, ou, num sentido mais amplo, numa reconfiguração de transportes no Brasil.