

O TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE CARGAS

Sander Magalhães Lacerda¹

1. INTRODUÇÃO

O primeiro contrato de financiamento realizado pelo BNDES, em 1952, destinou recursos para a Estrada de Ferro Central do Brasil, no âmbito dos projetos delineados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU). Durante a década de 50, o Banco continuou a apoiar o setor ferroviário, mediante desembolsos em vários projetos. A partir de 1974, após uma fase de desaceleração dos investimentos, os desembolsos para o setor aumentaram acentuadamente. Nos anos 70 e no início dos 80, eles se destinavam a financiar a recuperação e a modernização da malha da Rede Ferroviária Federal S/A (RFFSA) e da Ferrovia Paulista S/A (Fepasa). Na década de 80, apoiaram-se a segunda etapa da Ferrovia do Aço² e a construção da Estrada de Ferro Carajás. Nesse meio século de envolvimento com o setor, o BNDES desembolsou cerca de R\$ 11 bilhões³ com o transporte ferroviário de cargas.

Durante a segunda metade do século XX, e até a concessão das ferrovias estatais no final da década de 90, a indução de investimentos no setor visava a aumentar a capacidade de transporte das ferrovias e, simultaneamente, criar demanda por equipamentos ferroviários produzidos pela indústria nacional. Essa articulação entre as políticas públicas de investimento e a indústria interna caracterizava a substituição de importações para o setor.

A partir dos anos 90, houve modificação do papel do governo no setor, com a concessão da operação das ferrovias ao setor privado e a criação da Agência Nacional de Transportes Terrestres, órgão regulatório. Entre 1996 e 1999, concederam-se à iniciativa privada as ferrovias da RFFSA e da Fepasa, por R\$ 2,8 bilhões. O BNDES, como agente do Programa Nacional de Desestatização, elaborou (mediante contratação de consultores) o modelo de privatização do setor.

Entre 1959 e 2001, a produção das ferrovias brasileiras, em TKU,⁴ cresceu a uma taxa média anual de 6,5%. Entre 1956 e 2001, os investimentos realizados nas ferrovias da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e da RFFSA totalizaram R\$ 68 bilhões.

¹ O autor agradece a colaboração e os comentários de Vinicius Novaes dos Santos, Roberto Zurli Machado, Marco Antonio Albuquerque de Araujo Lima, Mariana Servidio de Castro, Jorge Antônio Bozoti Pasin, Sergio Bittencourt Varella Gomes e Dalmo dos Santos Marchetti.

² Ligando a região de Belo Horizonte ao Rio de Janeiro.

³ Os valores ao longo do texto estão expressos em reais constantes de 31 de dezembro de 2001.

⁴ Toneladas por quilômetros úteis. A produção em TKU é obtida multiplicando-se a tonelage transportada pela distância percorrida.

A próxima seção apresenta um histórico das políticas públicas para o setor, a partir dos anos 50, após o que é abordado o envolvimento do BNDES. A seção subsequente trata dos investimentos totais realizados pelas ferrovias entre a segunda metade da década de 50 e o ano de 2001. Depois, é enfocada a evolução produtiva das ferrovias. As privatizações da década de 90 e as questões regulatórias são examinadas na sequência, e a seção final apresenta as conclusões.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O SETOR FERROVIÁRIO

A CMBEU marcou o início do planejamento detalhado de ações por parte do governo para implantar projetos de superação dos limites que as deficiências da infra-estrutura econômica impunham. Dos 41 projetos elaborados pela Comissão Mista, 24 tinham relação com o sistema ferroviário. Destes, os aprovados pela Comissão até 31 de dezembro de 1952 foram os seguintes:

- Projeto nº 1 – Estrada de Ferro Jundiáí, para substituição de freios e engates e compra de 1.100 vagões;
- Projeto nº 2 – Cia. Paulista de Estradas de Ferro, para substituição de freios e engates e compra de 605 vagões;
- Projeto nº 3 – Estrada de Ferro Central do Brasil, para remodelação da via permanente, novas variantes, oficinas de equipamento diesel e compra de 2.265 vagões;
- Projeto nº 4 – Rede de Viação Paraná–Santa Catarina, para remodelação da via permanente e de pontes, aquisição de equipamento para pedreiras e compra de 1.200 vagões e locomotivas a diesel;
- Projeto nº 20 – Rede Mineira de Viação, para remodelação da via permanente e aquisição de vagões e locomotivas;
- Projeto nº 21 – Estrada de Ferro Noroeste, para remodelação da via permanente e aquisição de vagões e locomotivas; e
- Projeto nº 23 – Estrada de Ferro Central do Brasil, para serviço suburbano.

O Plano de Metas, detalhando as prioridades de investimento do governo no período 1956-60, previa para o setor a aquisição de locomotivas, vagões, carros de passageiros e equipamentos de sinalização e a substituição de trilhos e outras obras, a um custo de R\$ 1 bilhão.⁵ Em 1958, as metas iniciais foram ampliadas, elevando os investimentos necessários para R\$ 3,7 bilhões. Desse total, R\$ 1,5 bilhão correspondia a recursos oriundos do BNDES.

Em 1958, criou-se o Grupo de Trabalho da Indústria de Material Ferroviário, que sugeria formas de articulação entre os planos de investimento em ferrovias e as empresas produtoras de material ferroviário. Do final dos anos 60 à década seguinte, o

⁵ *Relatório do Conselho do Desenvolvimento sobre a execução do Programa de Metas no quinquênio 1956-60.*

planejamento dos investimentos no setor foi feito no Primeiro e Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND e II PND). Para o I PND (1972-74), programaram-se investimentos de cerca de R\$ 28 bilhões em transportes, sendo R\$ 6,3 bilhões no sistema ferroviário. Para o II PND (1975-79), esses investimentos programados em transportes seriam de R\$ 105 bilhões, sendo R\$ 22 bilhões nas ferrovias.

Na primeira metade da década de 80, embora o planejamento de políticas públicas para o setor tivesse sido prejudicado pela crise fiscal e pela instabilidade econômica, os investimentos continuaram elevados. Mas, a partir da segunda metade da década, a crescente dificuldade de mobilizar recursos públicos levou à diminuição do investimento e à reavaliação do papel do governo, abrindo caminho para a concessão e as modificações regulatórias dos anos 90. O papel das políticas públicas passa a centrar-se cada vez mais na regulação e cada vez menos no envolvimento direto na operação do sistema ferroviário.

3. O BNDES E O SETOR FERROVIÁRIO DE CARGAS

Em 10 de novembro de 1952, assinou-se o primeiro contrato de financiamento do BNDES, contemplando a Estrada de Ferro Central do Brasil, conforme já vimos. Os recursos se destinavam ao programa de reaparelhamento da ferrovia, elaborado com base no Projeto nº 3 da CMBEU. Entre 1954 e 1956, foram aprovados financiamentos para diversas ferrovias, como a Estrada de Ferro de Goiás, a Rede de Viação Paraná-Santa Catarina, a Rede Ferroviária do Nordeste, a Rede Mineira de Viação e a Estrada de Ferro Dona Tereza Cristina.

Em 1956, o Senado Federal autorizou que se constituísse uma sociedade por ações sob a denominação Rede Ferroviária Federal S/A; nela ficariam incorporadas as estradas de ferro de propriedade da União e por ela administradas, bem como as que viessem a ser transferidas para o domínio do governo federal, ou cujos contratos de arrendamento viessem a ser encampados ou rescindidos. Os déficits da RFFSA seriam cobertos com recursos do Tesouro Nacional.⁶ Em 1957, é criada a RFFSA, com a fusão de doze ferrovias federais, aí incluída a Central do Brasil. No mesmo ano, o BNDES financiou o Projeto nº 23 (aquisição de cem carros-reboques e remodelação da via permanente) e o Projeto nº 41 da CMBEU, referentes à aquisição de equipamentos para a Central do Brasil.

No final da década de 60, assinou-se acordo entre o BNDES e a RFFSA para realização de um programa de investimentos no triênio 1968-70, envolvendo R\$ 400 milhões. O acordo foi renovado para o triênio 1971-73, com desembolsos de R\$ 390 milhões. Ele possibilitou adquirir duzentos vagões para transporte de minério e 147 vagões graneleiros; esses últimos se destinavam a escoar safras agrícolas pela Via-

⁶ Revista Ferroviária, ano 48, nº 9, set. 1987, p. 7.

ção Férrea do Rio Grande do Sul e pela Rede de Viação Paraná–Santa Catarina, mediante recursos próprios do BNDES e recursos do Fundo Especial de Desenvolvimento Agrícola (Fundag). Foram ainda concluídas as obras de ligação entre Suzano e Ribeirão Pires (SP) e realizados estudos de melhoramentos das ligações Curitiba–Paranaguá, Rio–Vitória e Campinas–Garganta de Bonsucesso. Entre 1971 e 1974, foram realizados desembolsos para a conclusão da variante Itapeva–Ponte Grossa.

No período do I e do II PND, o principal foco do BNDES foi compatibilizar a política de aquisição de equipamentos pelas operadoras ferroviárias estatais com os investimentos na indústria de bens de capital sob encomenda, setor que vinha sendo estimulado no processo de substituição de importações. Assim, os financiamentos eram sobretudo para compra de vagões pelas operadoras, gerando encomendas na indústria ferroviária.

A partir do final da década de 70, o BNDES passou a apoiar um extenso programa da RFFSA para recuperar e modernizar a malha ferroviária, com investimentos significativos na infra-estrutura, muito degradada. O primeiro grande projeto foi a capacitação da Linha do Centro (Belo Horizonte–Rio de Janeiro), na malha de bitola larga, o que permitiu grande crescimento da exportação de minério de ferro pelo porto de Guaíba, na baía de Sepetiba (RJ).

Em conjunto com a Área de Planejamento da RFFSA, o BNDES implementou uma estratégia abrangente para recuperar e modernizar a malha ferroviária de bitola métrica. Desenvolveram-se projetos para a malha do Rio Grande do Sul, Paraná (em parceria com o Banco Mundial), Minas Gerais–Goiás (em parceria com o Banco Mundial) e Bahia. Outros projetos específicos também foram realizados, como a recuperação de locomotivas e vagões, a instalação do Sistema de Informações Gerenciais Para Operação (Sigo), a aquisição de locomotivas elétricas para a cremalheira (descida de Santos) e a implantação de ramais industriais no complexo petroquímico de Camaçari. Esse amplo programa de investimentos foi calcado numa proposta de reestruturação da RFFSA, de 1982, que previa tratá-la como empresa auto-sustentável, com pagamento de normalização contábil pelo governo federal pela operação dos trechos deficitários de interesse social e com assunção das dívidas contabilizadas até aquele momento.

O último financiamento importante contratado pela RFFSA com o BNDES foi para concluir a Ferrovia do Aço. Na década de 70, o BNDES não participou do financiamento desse projeto, tendo optado por apoiar a expansão de capacidade da Linha do Centro. Tal opção foi importante à época, pois os dois projetos eram considerados concorrentes. Após a Engefer⁷ ter despendido cerca de US\$ 2 bilhões na construção da Ferrovia do Aço, a obra foi paralisada; só seria retomada em 1987. A conclusão das obras foi possível com a concessão de um financiamento do BNDES à RFFSA,

⁷ A Engefer era subsidiária da RFFSA, com orçamento e gestão independentes, sendo gerida diretamente pelo Ministério dos Transportes e tendo por objetivo construir a Ferrovia do Aço.

iniciativa que, complementada com recursos privados e do Tesouro Nacional, permitiu a entrada em operação da ferrovia em versão simplificada, com investimento inferior a 10% do realizado até aquela fase. Em 1984, os débitos da RFFSA foram transferidos para a União, e novos empréstimos contraídos passaram a ficar sob a responsabilidade da empresa. Em 1984, foi criada a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), que assumiu os serviços urbanos de transporte de passageiros antes sob responsabilidade da RFFSA.

A Fepasa, criada em 1971 com a fusão de cinco ferrovias estaduais (Paulista, Sorocabana, Mogiana, Araraquara e São Paulo–Minas), recebera financiamentos do BNDES na década de 70 para implantar o subtrecho Jurujuba–São Bernardo e fazer melhorias na antiga Estrada de Ferro Sorocabana. Nos anos 80, a Fepasa tentou um programa de recuperação e modernização da malha semelhante ao da RFFSA, com apoio do Banco Mundial e do BNDES, que foi denominado Programa de Recuperação e Modernização Ferroviário; o Banco financiou parte desses investimentos, que, no entanto, não chegaram a ser concluídos. Em 1984, aprovaram-se recursos para a recuperação das linhas da Fepasa; e, em 1986, financiaram-se melhorias na infraestrutura do trecho Guaianã–Santos. Em 1996, as operações dos serviços de transporte metropolitano de passageiros foram transferidas da Fepasa para a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM).

A Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) obteve o primeiro financiamento do BNDES para obras ferroviárias em 1961, visando a adquirir trilhos e demais materiais para a Vitória–Minas. Em 1963 e 1968, o Banco financiou a aquisição por essa ferrovia dos vagões-gôndolas da Mafersa. Nos anos 80, o BNDES financiou a construção da Estrada de Ferro Carajás, ligando as jazidas de minério de ferro da serra de Carajás ao porto de Ponta da Madeira (MA).

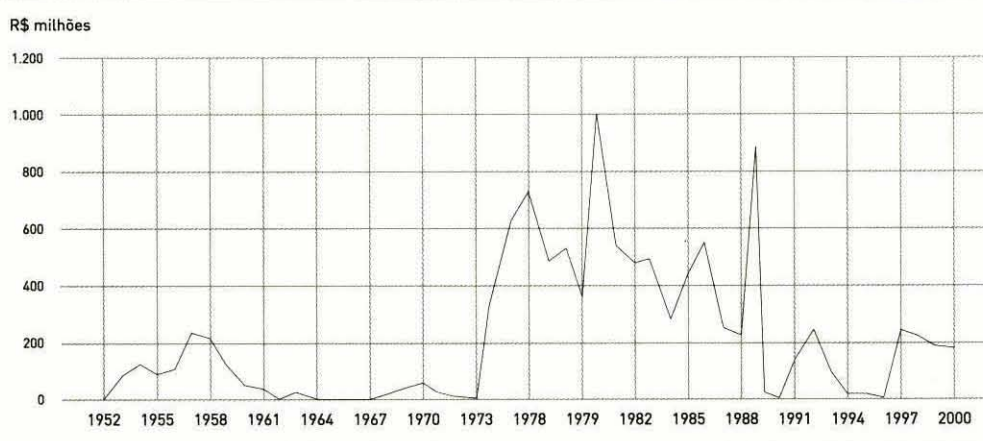
No final da década de 80, tanto a Fepasa quanto a RFFSA ficaram inadimplentes com o BNDES, em parte porque seus controladores (governo federal e estado de São Paulo), diante de crises financeiras, não puderam manter os pagamentos de normalização contábil previstos. Como consequência, o Banco interrompeu seus desembolsos, o que levou aquelas duas empresas a não mais terem capacidade de investimento.

A partir de 1992, o BNDES apoiou o projeto da Ferronorte, que envolveu a construção de uma linha para ligar o sul de Mato Grosso ao porto de Santos, através do corredor da antiga Fepasa, possibilitando o transporte de grãos do Centro-Oeste para exportação.

Na década de 90, a situação financeira da RFFSA e da Fepasa deteriorou-se, e a infraestrutura e o material rodante ficaram muito degradados, com perda de participação no mercado que não fosse de carga cativa. Em 1992, a RFFSA foi inscrita no Programa Nacional de Desestatização (PND). Com a perspectiva de privatização, os investimentos se retraíram ainda mais, e a produção decresceu a partir de 1993.

O BNDES, como agente do PND, foi o responsável por elaborar, mediante contratação de consultores, o modelo de desestatização do setor; teve também grande importância em sua implementação, que ocorreu a partir de 1997. Com o sucesso do programa, o BNDES passou a apoiar as novas concessionárias privadas, tendo ocorrido uma retomada do investimento e da produção no setor.

Gráfico 1 – Desembolsos do BNDES para o setor ferroviário – 1952-2001



Fonte: BNDES.

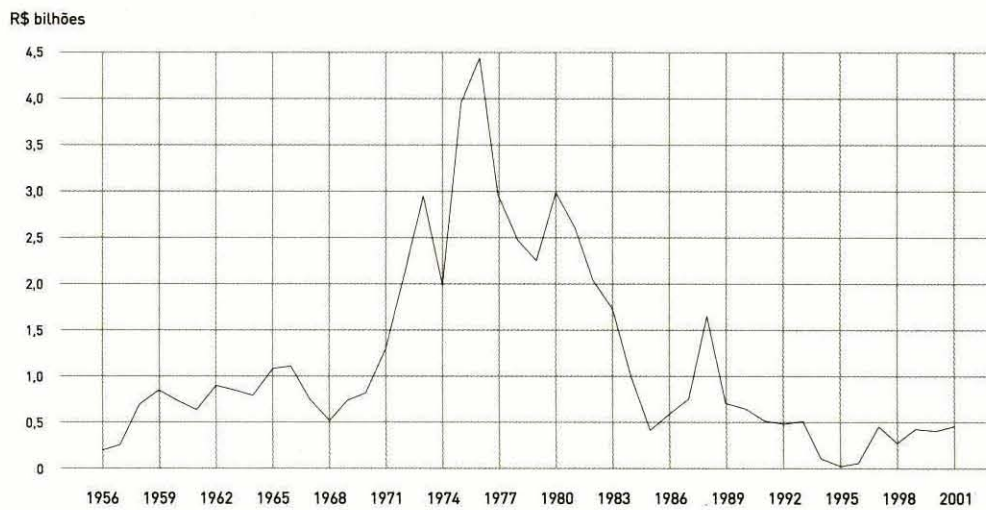
O gráfico mostra os desembolsos do BNDES para o setor ferroviário de cargas em 1952-2001. Durante esse período, o BNDES destinou aproximadamente R\$ 11 bilhões para o setor. Entre 1952 e 1961, os desembolsos correspondem aos projetos da CMBEU e do Plano de Metas. Depois de 1961, os desembolsos diminuem bastante, apresentando recuperação a partir de 1968. Em 1974, inicia-se nova fase ascendente, que continuará até 1989. Na primeira metade da década de 90, visa-se à construção da Ferronorte. Em 1998, os desembolsos voltam a crescer, como resultado não só da demanda por crédito nas novas empresas ferroviárias resultantes da concessão da RFFSA, mas também da retomada das obras da Ferronorte.

4. INVESTIMENTO

Entre 1956 e 2001, investiram-se R\$ 55 bilhões na RFFSA e R\$ 14 bilhões na CVRD. Os investimentos na RFFSA, após terem permanecido em R\$ 740 milhões anuais entre 1956 e 1970, sofrem forte aceleração a partir de 1971, alcançando R\$ 4,4 bilhões em 1976. Nos anos seguintes, os investimentos, apesar de ainda elevados, diminuem bastante, até voltarem, em meados dos anos 80, aos níveis dos 60. A grande elevação durante a década de 70 e o início da década seguinte reflete a política de investimentos do governo federal, através do I e do II PND; já a posterior diminuição se relaciona ao estrangulamento fiscal do governo brasileiro, a partir da crise da

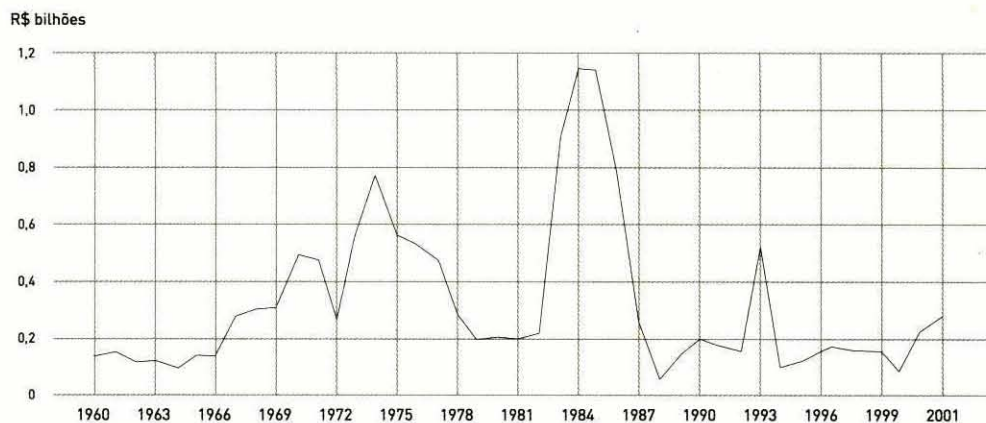
dívida externa, nos 80. Entre 1985 e 1993, o investimento médio anual da RFFSA é de R\$ 709 milhões. No período 1994-96, que precede a concessão da Rede a particulares, os investimentos diminuem ainda mais, para uma média anual de R\$ 70 milhões (em 1995, são de apenas R\$ 18 milhões). Após as privatizações, os investimentos voltam a crescer, agora para R\$ 414 milhões anuais.

Gráfico 2 – Investimentos da RFFSA – 1956-2001



Obs.: Os investimentos da RFFSA anteriores a 1984 incluem investimentos em transporte de passageiros. A partir de 1998, os investimentos considerados no gráfico se referem às ferrovias resultantes da privatização da RFFSA.
 Fonte: Ferreira e Malliagos (1999) e Ministério dos Transportes.

Gráfico 3 – Investimentos da CVRD em ferrovias – 1960-2001



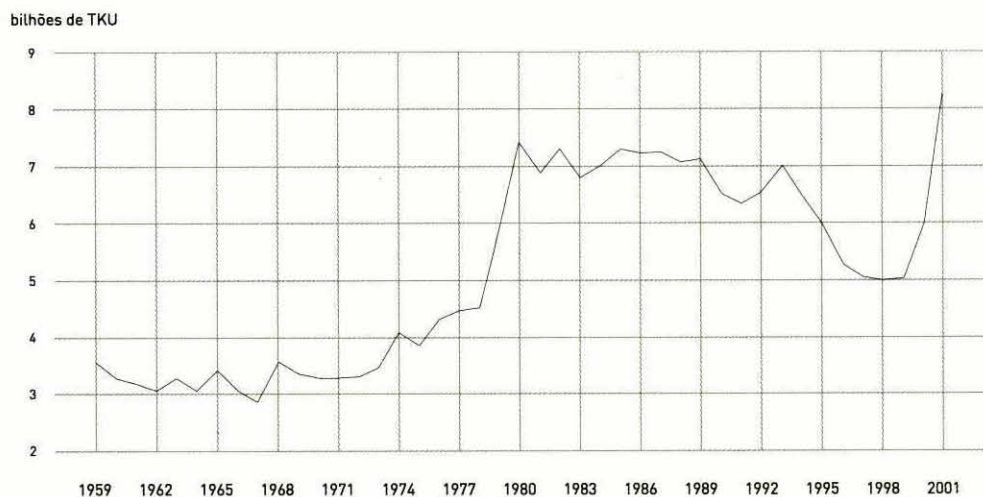
Fonte: Ferreira e Malliagos (1999) e Ministério dos Transportes.

Os investimentos na CVRD, cuja média foi de R\$ 123 milhões entre 1960 e 1966, aumentam progressivamente, atingindo R\$ 771 milhões em 1974. A partir de 1983, com a implantação da Estrada de Ferro Carajás, eles se elevam bastante, alcançando R\$ 1,1 bilhão em 1985. Depois, sofrem reversão, diminuindo para R\$ 53 milhões em 1988. Entre 1989 e 2001, o investimento médio anual ficou abaixo de R\$ 200 milhões, mas foi a R\$ 280 milhões em 2001.

5. PRODUÇÃO

Entre 1959 e 2001, a produção das ferrovias brasileiras cresceu 6,5% ao ano, apresentando evolução negativa em apenas sete dos 43 anos da série – 1981-83, 1990, 1992, 1996 e 1999. No entanto, boa parte do aumento de produção no período se deve ao incremento do transporte de minério de ferro para exportação. Em 2000, esse minério correspondeu a 63% da tonelagem total transportada por ferrovia. A participação de insumos e produtos siderúrgicos naquela tonelagem diminuiu de 79% para 76% entre 1997 e 2000. Por outro lado, a de insumos e produtos agrícolas (com destaque para a soja) aumentara, passando de 1,7% para 4%.

Gráfico 4 – Evolução da produção da Fepasa – 1959-2001



Obs.: Os dados do gráfico para os anos de 1999 a 2001 referem-se à Ferroban, empresa privada que assumiu as operações da Fepasa após a privatização desta.

Fonte: Ferreira e Malliagos (1999) e Ministério dos Transportes.

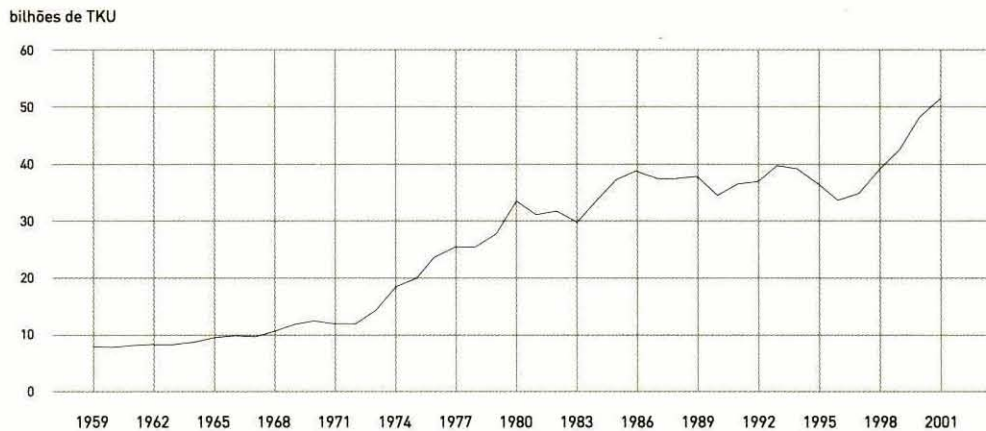
No período 1959-2001, o melhor desempenho foi o da CVRD, com crescimento da produção (em TKU) de 10,7% ao ano, seguido pelo da RFFSA, com 5%.

Já a Fepasa apresentou crescimento anual de 2,6%. Entre 1959 e 1973, sua quantidade anual transportada é praticamente constante, numa média de 3,3 bilhões de TKU.

Em 1974, a produção passa a aumentar aceleradamente, até atingir 7,4 bilhões de TKU em 1980. Pelo restante dos anos de 1980, a produção permanece estagnada numa média anual de 7,1 bilhões de TKU. Entre 1990 e 1999, essa média diminuiu para 5,9 bilhões de TKU, só se recuperando com a concessão da empresa, em 1999, e chegando a 8,3 bilhões de TKU em 2001.

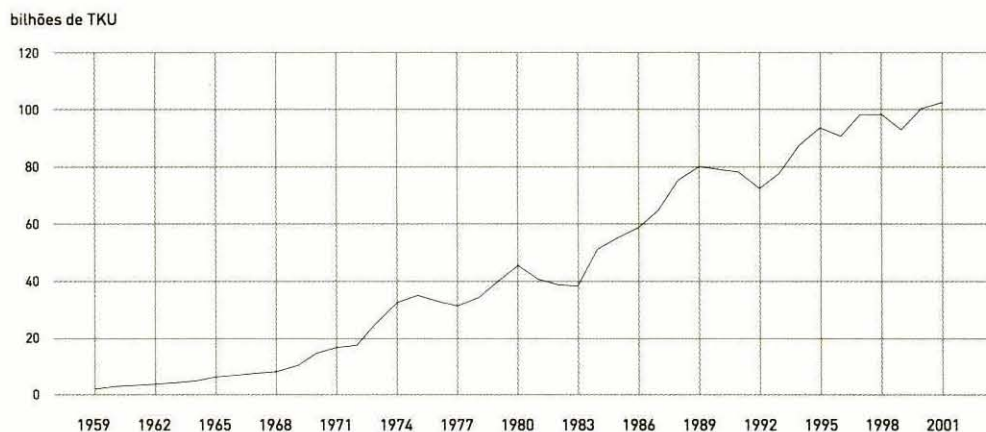
Entre 1960 e 1972, a RFFSA apresentou crescimento anual médio de 3,5%, indo de 7,6 bilhões para 11,9 bilhões de TKU. De 1973 a 1980, a taxa média de crescimento

Gráfico 5 – Evolução da produção da RFFSA – 1959 a 2001



*Obs.: A partir de 1998, a produção considerada no gráfico refere-se às ferrovias resultantes da privatização da RFFSA.
Fonte: Ferreira e Malliagos (1999) e Ministério dos Transportes.*

Gráfico 6 – Evolução da produção da CVRD – 1959-2001



Fonte: Ferreira e Malliagos (1999) e Ministério dos Transportes.

aumenta para 14% – sendo de 29% em 1974. Após um retrocesso no início da década de 80, volta a crescer entre 1984 e 1986, atingindo 38,8 bilhões de TKU. No entanto, entre 1987 e 1994, permanece praticamente estagnada, refletindo o esgotamento do modelo de gestão e as dificuldades dos governos de mobilizar recursos para investir. Após dois anos de queda, a produção cresce novamente em 1997, com taxa média anual de 9% entre aquele ano e 2001.

Entre 1960 e 1975, a CVRD apresentou acelerado crescimento da produção: 20,5% ao ano. Após dois anos de retrocesso, a produção volta a subir até 1980. No início dos anos 80, ela diminui. Torna a crescer a partir de 1984: 13,5% ao ano até 1989. Na década seguinte, aumenta 2,3% ao ano, alcançando 102,4 bilhões de TKU em 2001.

A Estrada de Ferro Carajás, tendo começado a operar em 1984, apresentou grande aumento da tonelagem transportada e, em 1995, ultrapassou a RFFSA. A expansão produtiva das ferrovias da CVRD se deve, entre outros fatores, ao foco no transporte de minério de ferro das minas para os portos, onde o embarcam para exportação.

6. CONCESSÕES

Em 1992, a RFFSA foi incluída no Programa Nacional de Desestatização (PND). O BNDES, gestor do programa, contratou uma associação de consultores para estudar e formular o modelo de concessão. A RFFSA se viu dividida em seis malhas regionais: Malha Sudeste, Malha Centro-Leste, Malha Sul, Malha Oeste, Malha Nordeste e Ferrovia Tereza Cristina.

O processo de transferência para a administração e operação privada teve início em 1996, com a concessão das malhas do sistema RFFSA, e terminou em 1999, com a concessão da Fepasa. No caso da CVRD, quando esta foi privatizada, transferiram-se também as concessões da malha da Vitória-Minas e da Carajás.

Tabela 1 – Concessões das ferrovias brasileiras

Malhas	R\$ Milhões	Ágio	Data
Malha Sudeste	1.433,10	0%	20/9/1996
Malha Centro-leste	511,6	0%	14/6/1996
Malha Sul	344,4	37,1%	13/12/1996
Malha Oeste	103	3,9%	5/3/1996
FTC	29,7	11,3%	22/11/1996
Malha Nordeste	23,9	37,9%	18/7/1997
Fepasa	359,9	5%	10/11/1998
Ferroeste	40,7	0%	9/12/1996
Total	2.846,40		



Comboio de carga, interior de Minas Gerais

O processo de concessão previa uma participação máxima de controle acionário em cada ferrovia, para que um único acionista não detivesse, direta ou indiretamente, mais de 20% da totalidade das ações do capital votante (ao longo do prazo de concessão, e salvo autorização do poder concedente). Arrendaram-se os bens operacionais, e estabeleceram-se tetos para as tarifas.

Nesse processo, o governo federal recebeu R\$ 790 milhões à vista, mais parcelas trimestrais ao longo dos trinta anos das concessões. Entre 1996 e 2001, foram investidos mais de R\$ 2 bilhões em material rodante e recuperação da malha.

7. AMBIENTE REGULATÓRIO

Na primeira metade do século XX, as ferrovias brasileiras foram encampadas pelos governos, em função da incapacidade de gerarem receitas suficientes para a operação privada. Sob a gestão pública, passaram a ser entendidas como instrumento de políticas sociais e econômicas e, ao mesmo tempo, como entidades empresariais.

No entanto, a estatização não conseguiu superar os problemas financeiros das ferrovias, apesar dos esforços de gestão e investimento realizados pelos sucessivos go-

vernos a partir da década de 50. A gestão pública das ferrovias encontrou uma série de restrições ao aumento da produção e da produtividade, tais como a contenção de tarifas, a instabilidade macroeconômica e a crise fiscal do governo federal, a começar da década de 80. Ademais, a gestão pública, na esfera federal e na esfera estadual paulista, não fornecia incentivos para que se comparasse administração e estratégia comercial entre as ferrovias.

Criado em 1941, o Departamento Nacional das Estradas de Ferro (DNEF), do Ministério dos Transportes, era responsável pela supervisão, planejamento e controle do sistema ferroviário. Em 1962, o DNEF foi transformado em autarquia; no mesmo ano, criou-se o Fundo Nacional de Investimento Ferroviário, a ser administrado pelo DNEF, com recursos provenientes de 3% da renda fiscal federal e de uma sobretaxa de 10% sobre as tarifas ferroviárias. Em 1974, o DNEF se extinguiu, e várias de suas funções foram transferidas para a RFFSA, como a fiscalização dos serviços ferroviários, a coordenação dos estudos sobre tarifas e custos, o planejamento da padronização do sistema ferroviário e a execução do componente ferroviário do Plano Nacional de Transportes.⁸ A regulação foi estabelecida em 1963, pelo Regulamento Geral de Transportes Para as Estradas de Ferro Brasileiras, substituído em 1985 pelo Regulamento dos Transportes Ferroviários (que, no entanto, só entrou em vigor em 1991).⁹

Hoje, a Constituição Federal estabelece que compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de transporte ferroviário.¹⁰ Além disso, o poder público tem a incumbência de prestar serviços públicos, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre por meio de licitação, dispondo a lei sobre o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços; o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; os direitos dos usuários; a política tarifária; e a obrigação de manter serviço adequado.¹¹

Em 1996, foi criada a Comissão Federal de Transportes Ferroviários (Cofer), com representantes do governo, das concessionárias e dos usuários. Atribuiu-se à Cofer a decisão, em grau de recurso, das controvérsias entre o poder concedente, as concessionárias e os usuários. Ela funciona também como foro para as discussões sobre temas pertinentes ao setor, atuando de forma decisória ou opinativa sempre que solicitada por qualquer das partes interessadas.

Em 2001, criou-se a Agência Nacional de Transportes Terrestres, para regular as atividades de prestação de serviços e de exploração de infra-estrutura de transportes.

⁸ *Idem*, p. 32.

⁹ Castro & Lamy (1994), p. 33.

¹⁰ Artigo 21 da Constituição Federal.

¹¹ Artigo 175 da Constituição Federal.

A divisão da RFFSA em malhas regionais e a posterior concessão permitiram comparar os resultados (regularidade, segurança, produção, gestão) das ferrovias privatizadas, o que fornece um critério de avaliação de seus desempenhos. Após as concessões, as ferrovias passaram a ter metas de produção, investimento e redução do número de acidentes. A partir de 2002, estarão sujeitas ao pagamento de multas por descumprimento das metas de produção e de redução de acidentes. As duas ferrovias da CVRD, mesmo não tendo sido adquiridas na privatização da RFFSA, também deverão seguir as mesmas regras de desempenho.

O aperfeiçoamento do ambiente regulatório para o setor ferroviário de cargas ainda depende não só da resolução de problemas para a operação do transporte intermodal, mas também da melhor definição dos direitos de passagem e do tráfego mútuo.¹² A continuidade e o aumento dos investimentos privados estão vinculados à lucratividade esperada, o que, por sua vez, tem relação direta com as regras de funcionamento estabelecidas para o setor. Para efeitos de comparação, no Brasil os investimentos privados são de US\$ 11.084 por quilômetro; nos Estados Unidos, alcançam US\$ 33.816.¹³ Os indicadores de produtividade também apontam para a necessidade de avanços: no Brasil, são 9,3 TKU por trabalhador; nos Estados Unidos, 21,2.¹⁴

8. CONCLUSÃO

Ao longo dos últimos cinquenta anos, o BNDES tem participado ativamente do esforço para modernizar o transporte ferroviário brasileiro, mediante financiamentos, estudos técnicos e planejamento setorial. Tendo início nos projetos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, nos anos 50, o envolvimento do Banco com o setor continuou nas décadas seguintes, por meio do financiamento a melhorias e expansões da RFFSA, da Fepasa e das ferrovias da CVRD. Quando as ferrovias estatais se transformaram em empresas privadas, o BNDES esteve mais uma vez atuante e permanece como uma das principais fontes de crédito para as novas empresas do setor.

Durante esse meio século, o Banco desembolsou cerca de R\$ 11 bilhões para o setor ferroviário, o que corresponde a 16% do total investido pela RFFSA e pela CVRD entre 1956 e 2001. A produção anual das ferrovias brasileiras teve crescimento de 6,5% ao ano no período 1959-2001.

Na década de 90, finalmente se deu resposta ao antigo problema dos déficits operacionais das ferrovias estatais, transferindo-as para a iniciativa privada. Isso, mais o estabelecimento de um conjunto de regras para a operação das empresas,

¹² Lima & Pasin (1999), p. 188 e 190.

¹³ Confederação Nacional do Transporte e Coppead/UFRJ (2002).

¹⁴ *Idem*.

tem permitido a retomada dos investimentos e o aumento acelerado da produção, ainda que de forma bastante heterogênea entre as novas concessionárias.

A fim de que os aumentos de produção e produtividade continuem, é necessário o contínuo aperfeiçoamento do ambiente regulatório, com destaque para a defesa da concorrência e a ênfase em regras que incentivem o investimento em produtividade, tecnologia e expansão do sistema.

BIBLIOGRAFIA

- CASTRO, N. & LAMY, P. (1994) *A reforma e a modernização do setor de transporte ferroviário de carga*. Texto para Discussão nº 339. Ipea, p. 33.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE & COPPEAD/UFRJ (2002). *Transporte de cargas no Brasil: ameaças e oportunidades para o desenvolvimento do país*.
- FERREIRA, P. C. & MALLIAGROS, T. G. (1999). *Investimentos, fontes de financiamento e evolução do setor de infra-estrutura no Brasil: 1950-1996*. Ensaio Econômico da EPGE, 346.
- LIMA, E. T. & PASIN, J. A. (1999). Regulação no Brasil: colocando a competitividade nos trilhos. *Revista do BNDES*, v. 6, n. 12, p. 188 e 190.