

PANORAMA PROFISSIONAL

Novos Caminhos Ferroviários

Frederico Bussinger (*)

- 1) Durante várias décadas as ferrovias foram o principal meio de transporte urbano e interurbano no Brasil. Nas últimas três ou quatro décadas elas vêm passando por um processo de degradação e perda de importância relativa na matriz de transportes, com algumas exceções localizadas, como é o caso dos metrô.
- 2) Várias são as causas apontadas como responsáveis por tal processo, mas importância crescente vem sendo dada aos aspectos institucionais e gerenciais, para os quais ESTADUALIZAÇÃO e PRIVATIZAÇÃO têm sido apresentadas como instrumentos eficazes à recuperação e soerguimento das ferrovias no Brasil.
- 3) De início, cabe destacar que, apesar de ligadas no título deste Painel, ESTADUALIZAÇÃO e PRIVATIZAÇÃO são categorias ou movimentos distintos, ainda que, eventualmente, complementares. De igual forma, é importante explicitar: o tema aqui proposto e em análise neste Painel tem como escopo o transporte sobre trilhos de **passageiros** de natureza **metropolitana**. E, finalmente, minha abordagem do tema parte da experiência paulista que abrange a criação de uma Secretaria (STM) e uma empresa específica (CPTM), a estadualização e modernização parcial da CBTU-STU/SP, o desmembramento e fusão do subúrbio da FEPASA e a expansão do sistema resultante.
- 4) O projeto de estadualização da CBTU-STU/SP tomou corpo a partir de 1991, apesar de ter raízes bem antigas:
 - Quando criada, em 1957, a RFFSA o foi com vocação de ser uma "holding" de empresas especializadas, funcional e geograficamente, nos moldes da ELETROBRAS e EMBRATEL / TELEBRAS.
 - No início dos anos 70, a par do processo de implantação dos metrô em SP e RJ, já se

falava e, no caso de SP, chegou até a ser assinado um convênio prevendo a modernização da ferrovia suburbana federal e cooperação com os metrô em implantação.

- Mais tarde, os sistemas de Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife foram implantados para serem, posteriormente, transferidos à administração local.
- Ao longo das décadas de 70 e 80, praticamente após a criação da ANTP, foram sendo concebidos e cristalizados conceitos propugnando "transporte coletivo (urbano / metropolitano) como sendo direito do cidadão", "dever do Estado", "TC uma questão local", "a necessidade de integração física, operacional e tarifária (entre os diversos modos)", "o financiamento do TC como responsabilidade de todos os beneficiários (e não só dos usuários)", "a importância da autoridade metro-politana", e assim por diante.
- Em 1984 o Governo Federal criou a CBTU com a finalidade, primeiro, de segmentar o transporte metropolitano de passageiros da RFFSA e, a seguir, conduzir o projeto de sua regionalização: a CBTU nasceu, assim, como uma empresa com objetivo, projeto e duração definidos.
- Em 1987, pelo Decreto-Lei nº 2.399, de 21/DEZ, o Presidente Sarney autorizou "... alienar, a qualquer título, aos estados e à entidade de sua Administração Indireta ..." a CBTU. Para isso admitia, inclusive, "... a participação da União no custeio dos serviços a serem transferidos ...".
- Consagrando as formulações da última década e meia, inclusive pela participação ativa da "comunidade de transportes", a Constituição de 88 estabeleceu ser o transporte público, urbano e metropolitano, "uma questão local".
- O Presidente Collor, assumindo em 1990, incluiu a regionalização desses sistemas no seu projeto de "enxugamento do Estado" ameaçando, inclusive, de encerramento dos serviços e liquidação das empresas, caso não fosse logrado sucesso no seu desiderato.

- 5) A análise desses fatos permite-nos constatar e destacar dois aspectos principais:
- a) A crescente consciência da necessidade e importância da regionalização dos sistemas ferroviários metropolitanos de passageiros, como forma de melhorar a qualidade dos serviços e a eficiência empresarial;
 - b) A dificuldade, aparentemente intransponível, de fazê-lo, malgrado as diferentes alternativas concebidas e esforços feitos. Fica evidente, a par do discurso conceitual-programático, a motivação central do Governo Federal para empreender tal regionalização; a mesma motivação dos governos estaduais para evitá-la. Na verdade, o busílis: a desoneração / assunção do ônus econômico-financeiro decorrente da administração e operação dos sistemas, particularmente os referentes ao custeio (da ordem de centenas de milhões de dólares anuais). Isso foi agravado pela nova partilha tributária estabelecida pela Constituição/88.
- 6) O rompimento dessa polarização imobilizante começou a tornar-se possível com a existência de dois instrumentos:
- Uma lei específica;
 - Um projeto de recuperação parcial dos sistemas de SP e RJ, viabilizado com financiamento do BIRD.
- 7) A Lei nº 8.693, de 3/AGO/93, de tramitação e desenlace bastante rápidos (como diversos projetos do período Goldman no Ministério dos Transportes: "Lei dos Portos", novo Regulamento de Transporte Rodoviário de Passageiros, programa de concessão rodoviária, " Trem de Prata ", etc) estabeleceu os marcos legais para a cisão parcial da CBTU e sua transferência acionária aos Estados.
- 8) O BIRD-1, cujo Acordo de Empréstimo foi assinado no final de 1992, prevendo investimentos globais de US\$ 281 milhões em SP e US\$ 272 milhões no RJ (45% correspondentes ao financiamento), tendo como tomador e responsável pela contrapartida (cerca de 55%) o Governo Federal, objetivava, no caso de SP, à recuperação parcial de aproximadamente 1/4 dos trens, estações e vias permanentes, e a mo-

- dernização da maior parte dos sistemas de sinalização e telecomunicações.
9. Assim, a par da dimensão legal, patrimonial e de RH, as transferências tiveram também uma dimensão comercial ou econômica, com equações distintas em SP e no RJ: em ambos os casos os projetos BIRD-1 foram um atrativo ou uma compensação que os Estados receberam pela assunção da responsabilidade pelas enormes despesas de custeio desses sistemas, historicamente de responsabilidade do Governo Federal (da ordem de US\$ 80 milhões/ano em SP e US\$ 150 milhões/ano no RJ). No caso do RJ, o Governo Federal assumiu, ainda, a responsabilidade pela dívida do Metrô/RJ, da ordem de US\$ 2 bilhões, além de outros compromissos menores.
- 10) Tais despesas de custeio, no entanto, deveriam ser paulatinamente reduzidas com a implantação do BIRD-1, fruto da combinação de três fatores: aumento do número de passageiros transportados, redução da evasão (estimadamente superior a 20%) e recuperação tarifária.
11. No caso de SP, no entanto, apesar da recuperação tarifária ter ocorrido mais rapidamente que o previsto (superando até as metas do projeto), o Estado deverá arcar, no período pós-efetivação da transferência, com despesas de custeio superiores, em cerca de US\$ 200 milhões, ao previsto e comprometido no Acordo inicial. Tal fato, fruto do atraso no andamento do projeto rompe, a nosso ver, o "equilíbrio econômico-financeiro" do acordo União-Estado. Caso similar deve ocorrer, também, no RJ. Em ambos, cremos ser inevitável uma renegociação dos termos do Acordo inicial, a partir da instalação dos novos governos eleitos.
- O projeto paulista, entretanto, transcende em muito à transferência da CBTU-STU/SP para o Estado: Em 1991 foi criada a STM (Secretaria dos Transportes Metropolitanos), proposta antiga da "comunidade de transportes", visando coordenar os investimentos no setor e gerir os sistemas estruturadores: Metrô/SP, o sistema intermunicipal de ônibus na RMSP e o sistema ferroviário metropolitano que, sob a CPTM

(Cia. Paulista de Trens Metropolitanos), virá a fundir os sistemas CBTU e FEPASA.

13. A par das iniciativas institucionais no âmbito do Governo, a CPTM tem um projeto de quatro dimensões: **recuperar** o que um dia existiu e funcionou (“Plano de Recuperação Emergencial”, BIRD-1, “Estações Modelo”), **concluir** o que foi iniciado e está inconcluso (FEPASA/SUL, por exemplo), **otimizar** o parque instalado, com pequenos investimentos complementares (“Integração Centro”, "Trem Expresso", por exemplo) e **expandir** a capacidade instalada e a área abrangida (aquisição de 30 novos TUEs - trem unidade elétrico - para o Sistema Leste e construção da linha Campo Limpo/ Santo Amaro). Todos esses projetos já ultrapassaram a fase de concepção física e montagem dos esquemas de financiamento: alguns estão concluídos, outros em implantação e quase todos os restantes em processo de licitação, o que faz prever poder estarem todos concluídos ao longo dos próximos três ou quatro anos.

14. **PRIVATIZAÇÃO**, em contrapartida , é um outro processo,

onde o setor ferroviário é apenas um caso particular. Normalmente, ao se tratar da questão, tem-se, pelo menos, três campos de abrangência:

- **Privatização da propriedade** (venda de controle acionário, por exemplo);
- **Privatização da gestão** (terceirização, arrendamento - nos moldes do ora proposto para a RFFSA -, concessão);
- **Projetos Associados** com a iniciativa privada (visando o “funding” dos projetos de infraestrutura).

15. Entendo difícil a “privatização da propriedade” no setor; mas as duas outras sim e desejáveis :

- **Gestão**: para se segmentar o processo produtivo (se bem que não exatamente uma virtude do ser privado), poder avaliá-lo mais amiúde e, principalmente, para se ter uma gestão mais livre do direito público (que não objetiva, centralmente, resultado mas sim os meios: a administração pública é regida pelo “só fazer o que for permitido”).
- **Projetos Associados**: necessário para se poder externalizar custos dos projetos / siste-

mas ou se apropriar, microeconomicamente, as suas externalidades ou ganhos macroeconomicos (valorizações imobiliárias, redução de tempos de viagens, consumo de combustíveis, acidentes, poluição, etc).

Obs: Esse tema (PARCERIAS PÚBLICO - PRIVADO) será objeto do seminário ANTP / CPTM, dias 5 e 6 próximos.

- 16) Apesar dos longos períodos de maturação, os dados e fatos aqui registrados, e seguramente os que serão apresentados pelos demais painelistas, nos indicam que o setor ferroviário está prestes a demarrar, a viver um novo momento, a trilhar novos caminhos, certamente reposicionando a ferrovia na matriz de transportes brasileira. Nesse processo, a ESTADUALIZAÇÃO / REGIONALIZAÇÃO e a PRIVATIZAÇÃO (nas suas diversas formas) deverão ter contribuição decisiva.

N.E.:

Sumário da apresentação inicial do autor no Painel "Estadualização e Privatização dos Transportes sobre Trilhos" no VIII ANPET - Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes.

Entre o Painel e o fechamento da edição da Revista, seria importante

destacarem-se os seguintes fatos para atualização das informações:

Foi efetivada, a 22/DEZ/94, a transferência da CBTU-STU/RJ para a FLUMITRENS.

Nesta mesma data, foi também assinado um Convênio pelo qual a União se comprometeu a transferir ao Estado do RJ, adicionalmente, cerca de R\$ 105 milhões como "*dotação orçamentária inicial, destinados ao atendimento das despesas decorrentes do pagamento de pessoal e encargos dos empregados transferidos da CBTU para a FLUMITRENS...*".

O relatório anual do BIRD-1/SP registrou despêndios, em 1994, de apenas cerca de 1/3 dos US\$ 155 milhões comprometidos no Convênio firmado entre a União e o Estado, quando da efetivação da transferência, em MAI/94. A ocorrência de tal fato, apesar da existência de Dotação Orçamentária no Orçamento Geral da União, confirma a morosidade na implantação do projeto e os prognósticos da necessidade de subsídios superiores ao previsto no Acordo inicial, a serem arcados pelo Tesouro estadual paulista.

O Seminário "Parcerias Público-Privado: do Discurso à Prática" ocorreu como programado, tendo tido cerca de 150 participantes e intensos debates, estando a ANTP concluindo a edição dos seus anais.

A lei que fundamentou as cisões da CBTU (Lei nº 8.693/93) recebeu, à época, veto em treze de seus dispositivos, envolvendo a metodologia de avaliação do patrimônio, responsabilidade do Governo Federal no tocante a investimentos para re-

cuperação e modernização dos sistemas, e questões trabalhistas. Apesar de esgotado o prazo constitucional para apreciação desses vetos, em 17/SET/93, a Mensagem Presidencial que os faz e fundamenta permanece pendente de apreciação pelo Congresso Nacional, tendo sido pautada, pela última vez, para 19/ABR/95.

(*) Presidente da CPTM quando da Transferência da CBTU-STU/SP.