

Universidade de São Paulo
Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”
Departamento de Economia, Administração e Sociologia
Grupo de Pesquisa e Extensão em Logística Agroindustrial - ESALQ-LOG

Análise do novo pacote de investimentos do Governo Federal para o modal
ferroviário: trechos ferroviários a serem construídos e benefícios concedidos
ao sistema agroindustrial

Luís Felipe Rinaldi

Piracicaba, 2012

Sumário

RESUMO	3
1. Introdução.....	4
2. Revisão Bibliográfica.....	4
2.1. História da malha ferroviária brasileira	5
2.2. Novas resoluções: novo marco regulatório e tarifa-teto	6
2.3. Novo pacote de concessões.....	8
2.3.1. Trechos ferroviários a serem construídos e regiões beneficiadas.....	9
3. Resultados	13
3.1. Atuais entraves para a expansão do modal ferroviário	13
3.2. Benefícios gerados através do investimento	14
4. Conclusão.....	15
5. Referências Bibliográficas	16

Análise do novo pacote de investimentos do Governo Federal para o modal ferroviário: trechos ferroviários a serem construídos e benefícios concedidos ao sistema agroindustrial

RESUMO: O presente trabalho tem como finalidade analisar o novo pacote de investimentos em logística anunciado pelo governo federal em agosto de 2012 com enfoque ao modal ferroviário. O objetivo é descrever e verificar quais serão os trechos ferroviários a serem construídos, bem como os investimentos planejados a longo prazo concedidos pelo novo pacote. Dentro desse contexto, verificar os trechos ferroviários já existentes; quais dos novos ramais serão destinados ao agronegócio e quais serão os setores mais beneficiados com os investimentos ferroviários.

Palavras-chave: agronegócio; Governo Federal, investimentos; modal ferroviário.

1. Introdução

Lançado pelo governo federal em quinze de agosto de dois mil e doze, o novo pacote de concessões anunciado pelo ministro dos Transportes, Paulo Passos, promete ampliar a participação das ferrovias no transporte de cargas e iniciar uma nova fase no setor. O modal esquecido por anos pelo governo deve receber investimentos visando uma ampliação e modernização de grande parte da rede de infraestrutura do país, prometendo dessa forma, um sistema logístico mais eficiente e maior modicidade tarifária.

A expectativa é que os novos investimentos consigam solucionar certos entraves que impedem a expansão do modal pelo país, entre eles os conflitos gerados pelo uso compartilhado da malha, ausência de definições sobre quem deve investir em determinados trechos ferroviários, além da falta de garantias de retorno sob esses investimentos por parte do governo.

Nesse contexto, este trabalho contribui para análise de quais setores e regiões serão mais beneficiadas com o novo pacote, os quais futuramente podem vir a contribuir com o crescimento e desenvolvimento econômico do país através de uma malha ferroviária bem estruturada que promova um fluxo de escoamento mais rápido e eficiente. Além disso, analisar sob quais formas o governo pretende solucionar os atuais empecilhos que impediram por vários anos a expansão do modal e condições para evitar que ocorram novamente.

2. Revisão Bibliográfica

Atualmente, em um mercado globalizado, a importância do processo logístico agroindustrial vem se tornando cada vez mais maior. Nesse novo momento, diversas empresas notam a necessidade de otimizar e agregar valores ao sistema de logística, hoje um diferencial essencial na busca de soluções e reduções de custos, além de uma das maneiras de se manter economicamente competitivo no mercado. Nesse sentido, o transporte de cargas constitui grande parte dos custos logísticos e é nesse setor que empresas devem buscar integrar os distintos modais de transportes de acordo com as necessidades da empresa, carga transportada e deslocamento a ser percorrido. O modal ferroviário tem se mostrado uma alternativa de grande potencial no desenvolvimento do sistema de transporte de cargas no país. Contudo, melhorias no modal são de extrema

urgência afim de torná-lo mais competitivo em relação aos demais modais. Para isso, uma das alternativas seria a aplicação de investimentos, tanto do governo quanto do setor privado pois, somente dessa forma o país poderá atender eficientemente as movimentações de cargas em território nacional.

2.1. História da malha ferroviária brasileira

No século XIX, o modal ferroviário ocupava lugar de destaque no transporte de cargas no país, tendo sido favorecido pela expansão da produção de café, principalmente no estado de São Paulo, e por incentivos governamentais para a construção de novas linhas férreas. Além desses, essas construções contaram também com grande participação do capital privado internacional.

Por conseguinte, dentre os fatores que inviabilizaram a expansão do modal, destacam-se a crise da economia cafeeira no final da década de 1920, causada pela superprodução e a falta de compradores no mercado externo. A retração da demanda na época se deu principalmente na Europa, onde, vivia-se períodos de guerra. Conjuntura que levou a quebra da bolsa de valores de Nova York no ano de 1929.

Em resposta a estas mudanças, houve a expansão do modal rodoviário, de baixo custo fixo e alta flexibilidade, em contraposição aos altos custos de implantação das malhas ferroviárias, o que configurou uma crise no modal ferroviário.

A crise no modal ferroviário permanecia. No ano de 1957 foi instituída a Rede Ferroviária Federal (RFFSA), assim as ferrovias passaram a ser controladas pelo governo federal e também no ano de 1971 foi criada a FEPASA, Ferrovia Paulista S.A. dentro do estado de São Paulo. Entretanto o controle pelo governo não foi suficiente para melhorar as condições do modal ferroviário e a situação piorou ainda mais na década de 80.

Sem recursos para reverter o quadro, o governo federal transferiu novamente a operação das ferrovias à iniciativa privada dando início a desestatização das malhas da RFFSA e da FEPASA, objetivando tornar o serviço ferroviário mais eficiente sem prejudicar as finanças públicas. As concessionárias privadas realizaram um grande número de investimentos, porém esses ainda não foram suficientes para mudar o perfil estrutural das cargas movimentadas por ferrovias, as quais em sua grande maioria são mercadorias a

granel principalmente grãos destinados ao mercado externo, em detrimento de produtos de alto valor agregado como alimentos e outros bens de consumo, onde as ferrovias apresentam pequena participação.

2.2. Novas resoluções: novo marco regulatório e tarifa-teto

Em julho de 2011, três resoluções do novo marco regulatório foram publicadas pela ANTT para o transporte ferroviário de cargas no Brasil com o objetivo de tornar o setor mais competitivo e estimular a utilização de toda malha ferroviária por parte do operador ou de clientes da ferrovia, mediante pagamento de uma taxa.

Entre as metas estabelecidas, estão as metas de produção (Resolução n° 3696). Ela estabelece os procedimentos para as metas de produção por trecho e as metas de segurança, entre a ANTT e as concessionárias. As concessionárias serão obrigadas a apresentar à ANTT um documento com vigência para os próximos cinco anos, contendo informações como: estudo de mercado que fundamente o plano de negócios; plano de negócios com fluxos de transporte previstos para cada um dos trechos; inventário de capacidade; histórico por tipo de ocorrências dos últimos cinco anos; padrões operacionais dos trechos, com indicação trem-tipo, velocidade operacional, sistema de sinalização, equipamentos e demais informações necessárias ao cálculo de capacidade e carregamento; e cadastro de todas as estações operacionais. Através desse cálculo, será medida a capacidade de cada malha, e a capacidade ociosa de cada trecho será disponibilizada a outras concessionárias por direito de passagem ou tráfego mútuo.

Outra resolução estabelecida foi a Defesa do Usuário (Resolução n° 3694). A resolução disciplina os procedimentos de compartilhamento de infraestrutura ferroviária e de recursos operacionais. Funciona como se fosse um manual de defesa do consumidor para os usuários das malhas ferroviárias estabelecendo mecanismos de proteção, como prestações de serviços qualificados e ressarcimentos em caso de descumprimentos dos deveres das concessionárias.

Por fim, há a resolução do Direito de Passagem e Tráfego Mútuo (Resolução n° 3695). O direito de passagem determina a utilização da via permanente de uma concessionária por outras empresas, para o transporte de carga, em locomotivas e vagões

próprios, por meio da contratação da capacidade ociosa mediante pagamento de uma taxa. Com o mecanismo de tráfego mútuo, a concessionária que detém a malha pode usar seus trens para transportar a carga da empresa que previsa do serviço. Em entrevista ao site G1, Fábio Coelho Barbosa, diretor da ANTT explica que, de acordo com a regra, a concessionária que estabelecer um volume abaixo da capacidade da ferrovia terá de ceder a diferença para outros operadores que tenham interesse em usar a malha. Assim muitas empresas estão elevando as metas para não permitir a entrada de um terceiro. Caso não cumpram as metas estabelecidas, elas serão multadas e podem até perder a concessão.

Recentemente, também foram divulgadas novas resoluções na tarifa teto. Em setembro de 2012, o Governo Federal anunciou o novo teto de tarifas (limite de preços), a serem cobradas pela concessionárias ferroviárias brasileiras. O limite de preço que pode ser cobrado pelas ferrovias para o transporte de carga caiu em média 25%. A revisão tarifária não era feita desde a concessão das ferrovias, há 15 anos, e afetou a tarifação em quatro malhas da ALL, na Estrada de Ferro Vitória a Minas (EFVM), na Estrada de Ferro Carajás (EFC), na MRS Logística, na Ferrovia Centro-Atlântica (FCA), na Ferrovia Norte-Sul, na Ferroeste, na Ferrovia Teresa Cristina e na Transnordestina.

Com a nova mudança, houve uma simplificação da tarifa variável, onde anteriormente o preço mudava a cada 25 km e causava 120 tarifas diferentes para cada produto. Com a mudança, o preço muda a cada 400 km, proporcionando apenas quatro faixas de cobrança.

Tabela 1. Redução média por concessionária

Concessionária	Redução média do teto (%)
ALL Malha Oeste	46,6
ALL Malha Paulista	27,7
ALL Malha Sul	13,6
Estrada de Ferro Carajás	69,9
Estrada de Ferro Vitória a Minas	54,6
Ferrovia Centro Atlântica	19,5
Ferroeste	15,3
Ferrovia Norte-Sul	65,2
Ferrovia Teresa Cristina	10,9
MRS Logística	40,1
Transnordestina	39,6

Fonte: Anut/ANTT

Barbosa ainda prevê que trechos subutilizados pelas concessionárias serão devolvidos ao Governo Federal, totalizando cerca de 1.700 km de estradas de ferro em diferentes regiões do país, tratando-se assim de oportunidade de diversificar as cargas que passam pelos trilhos. Segundo dados da Associação Brasileira dos Transportes Ferroviários (ANTF), 76,61% de tudo que é movimentado pelas ferrovias são minérios de ferro e 11,51% grãos. Além disso, quase tudo que é transportado está concentrado em apenas 10% da malha total do Brasil.

A previsão, segundo Barbosa, é que sejam investidos cerca de R\$ 3 bilhões por ano em média até 2015 pelas atuais concessionárias, sem considerar o novo pacote do governo.

2.3. Novo pacote de concessões

No mês de agosto foi lançado pelo governo brasileiro o novo programa de investimentos em logística o qual prevê a ampliação de 12 trechos de ferrovias federais, totalizando 10 mil quilômetros de malha ferroviária. O volume total investido para o respectivo modal será de R\$ 91 bilhões destinados a construção e renovação de ferrovias. Deste total, R\$ 56 bilhões serão aplicados dentro dos próximos cinco anos e os restantes R\$ 35 bilhões em até 25 anos.

As novas ferrovias já serão feitas com base no novo modelo em que uma empresa privada constrói a infraestrutura e o Governo Federal, por meio da estatal Valec, compra toda a capacidade da ferrovia e após isso revende essa capacidade para os operadores que quiserem usar os trilhos.

Em entrevista concedida ao site do G1, o presidente-executivo da ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres, Rodrigo Villaça (G1, 2012) informa que embora os investimentos sejam promissores, há algumas dificuldades à frente, como questões burocráticas, fruto do processo de desestatização entre eles a sucata de locomotivas e vagões. Villaça também cita outros entraves, como os milhares de processos trabalhistas do setor em aberto e também as milhares de famílias que ocupam hoje áreas irregulares em faixas definidas como de segurança das ferrovias.¹

¹ G1 – Portal de Notícias da Globo - <http://g1.globo.com/>

De acordo com o Ministro dos Transportes, Paulo Passos, em entrevista concedida ao site do G1, o novo modelo de concessão não permitirá que haja monopólio na oferta de serviço de transporte por ferrovias, tampouco do uso dos trilhos. Os trilhos serão compartilhados e haverá garantia do direito de passagem por várias empresas.

O novo modelo prevê as Parcerias Público-Privadas (PPP), na qual a concessionária que oferecer a menor tarifa para passagem dos trens, vence a concessão para construção, manutenção e operação dos trechos.

Segundo a Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ), a inclusão do modelo de Parceria Público-Privada é fundamental para o sucesso do projeto, porém as concessões não são definidas rapidamente e o impacto na movimentação da economia do país pode demorar.

É importante ressaltar que o novo modelo não afetará a malha que já pertence à iniciativa privada fornecida durante a privatização na década de 90. Entretanto esses investidores também terão de se adaptar a algumas mudanças, como as novas metas estabelecidas por trechos, as quais estão sendo avaliadas pela ANTT e previstas para o próximo quinquênio, com início em janeiro de 2013, informou Vilaça.

2.3.1. Trechos ferroviários a serem construídos e regiões beneficiadas

No estado do Mato Grosso, grande produtor de grãos, a construção dos trechos passando por Lucas do Rio Verde facilitará o escoamento de mais de 37 milhões de toneladas de grãos fazendo com que produtores recorram mais as ferrovias.

A cidade de Recife (PE) será o destino de outra estrada de ferro que se ligará a Ferrovia Transnordestina, via Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que se estenderá até Belo Horizonte via Salvador, passando por Aracaju e Maceió.

Na região Sul será feita uma ferrovia que se estenderá do Porto de Rio Grande (RS) até São Paulo, passando por Porto Alegre (RS) e Mafra (SC), de onde será feita uma ramificação até Maracaju (MS).

Haverá ainda um grande trecho que ligará a cidade de Açailândia (MA) ao Porto de Vila do Conde, em Belém (PA), fundamental para o transporte de grãos, minérios de ferro e produção siderúrgica.

A previsão é de que o leilão de concessão dos primeiros 2,6 mil quilômetros de ferrovias seja feito em abril de 2013, o que inclui trechos do Ferroanel de São Paulo e a ligação ao porto de Santos. Os restantes 7,4 mil quilômetros, o governo pretende licitar até a metade do próximo ano, explicou Passos. A **Figura 1** traz os trechos a ser construídos e o conjunto de figura que compõem a F2 traz um detalhamento desses trechos.

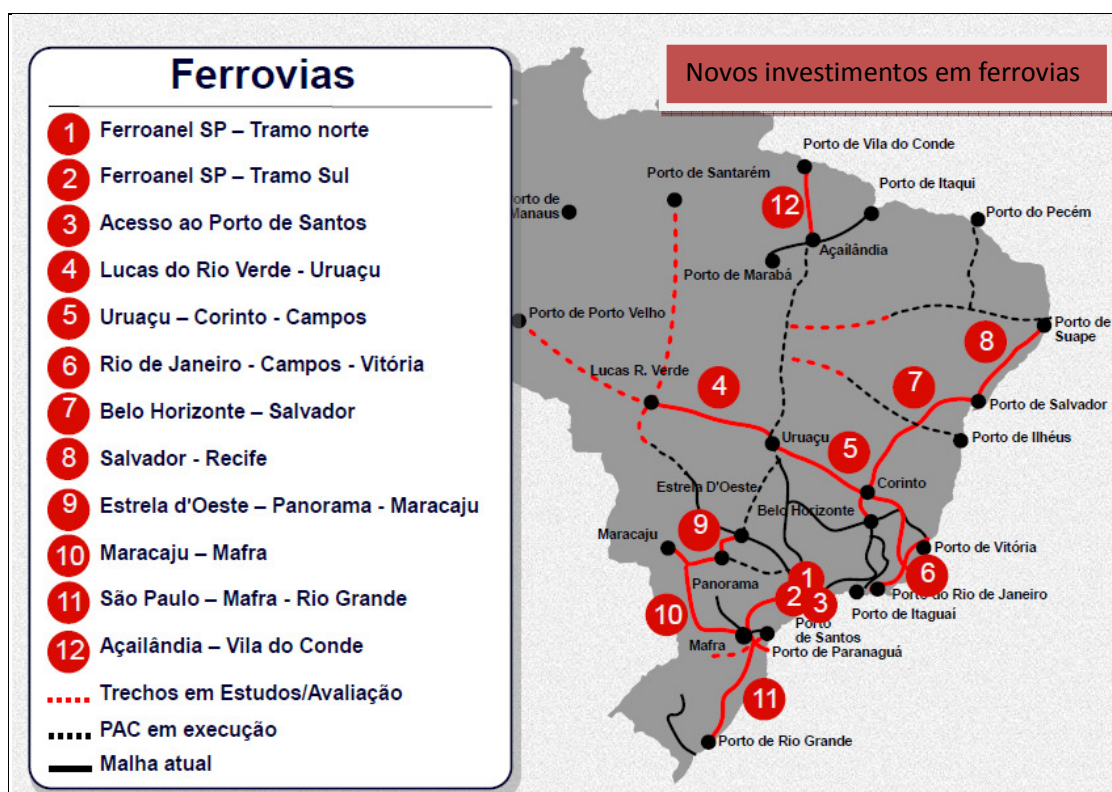


Figura 1. Trechos ferroviários a serem construídos.

Fonte: Brasil (2012) disponível em: brasil.gov.br

Ferroanel - Tramo Norte	
Trecho	Jundiaí-Manoel Feio
Extensão	90 km
Bitola	1,60 m e/ou mista



Ferroanel – Tramo Sul	
Trecho	Evangelista de Souza – Ouro Fino
Extensão	60 km
Bitola	1,60 m e/ou mista



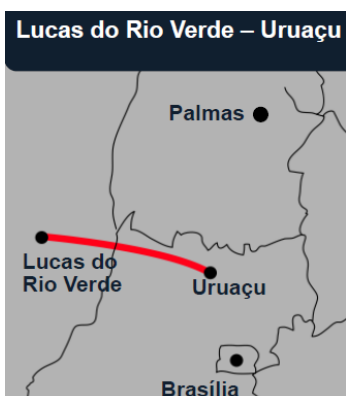
Rio de Janeiro–Campos - Vitória	
Trecho	Rio de Janeiro – Campos - Vitória
Extensão	634 km
Bitola	1,60 m



Belo Horizonte - Salvador	
Trecho	Belo Horizonte-Salvador
Extensão	1651 km
Bitola	1,60 m



Uruaçu – Corinto - Campos	
Trecho	Uruaçu – Corinto - Campos
Extensão	1730 km
Bitola	1,60 m



Lucas do Rio Verde - Uruaçu	
Trecho	Lucas do Rio Verde - Uruaçu
Extensão	90 km
Bitola	1,60 m



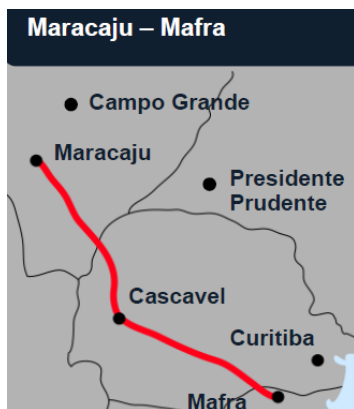
Estrela D'Oeste - Panorama - Maracaju	
Trecho	Estrela D'Oeste - Panorama - Maracaju
Extensão	720 km
Bitola	1,60 m



Salvador - Recife	
Trecho	Salvador - Recife
Extensão	1200 km
Bitola	1,60 m e/ou mista



Maracaju - Mafra	
Trecho	Maracaju - Mafra
Extensão	420 km
Bitola	1,60 m



Acesso ao porto de Santos	
Trecho	Ribeirão Pires - Cubatão - Santos
Extensão	340 km
Bitola	1,60 m e/ou mista



São Paulo - Mafra - Rio Grande	
Trecho	São Paulo - Mafra - Rio Grande
Extensão	1800 km
Bitola	1,60 m



Açailândia - Vila do Conde (Belém)	
Trecho	Açailândia - Vila do Conde
Extensão	480 km
Bitola	1,60 m



3. Resultados

Expectativas de desenvolvimento do setor ferroviário mostram a expansão do modal somente através inicialmente da superação dos decorrentes gargalos logísticos não tratados até então, por falta da busca de soluções entre os interesses do poder do estado, municípios e concessionários. Para solução dos gargalos, investimentos devem ser aplicados buscando superar obstáculos físicos, sobretudo em ambientes urbanos que de certa forma interferem na qualidade de vida da comunidade ao redor. Em relação as operadoras, uma solução dos gargalos significaria maior benefício econômico, considerando um aumento da velocidade do veículo e decorrente aumento de produtividade do sistema. Implantação de ramais, duplicações de via permanente existente ou construção de trechos mais eficiente podem ser algumas das formas de se obter melhorias no atual sistema.

3.1. Atuais entraves para a expansão do modal ferroviário

Atualmente os principais gargalos logísticos e regulatórios ocorrem por falta de leis e normas que resolvam conflitos gerados pelo uso compartilhado da malha, além de ausência de definições sobre quem deve investir em um determinado trecho e quais serão suas garantias de retorno, o qual também será aproveitado por seus concorrentes. Dessa forma é nítido a necessidade da criação de um amplo programa de investimentos conjuntos entre governo e concessionárias privadas no intuito de expandir o transporte de cargas pelo modal ferroviário.

Hoje o Brasil apresenta um sistema de privatização improvisado sem um mínimo de planejamento estratégico com empresas diferentes controlando linhas sem a definição de regras para os pontos de conexão da malha. As concessionárias não se mostram dispostas a arcar com um custo que, segundo elas é obrigação do governo, trazida pela lei de concessão, a qual não explica como a empresa poderá ser ressarcida pelos investimento feitos na linha, caso decida investir.

3.2. Benefícios gerados através do investimento

O transporte ferroviário oferece diversas oportunidades para geração de novos empregos, dentre profissionais das diferentes engenharias, de logística, planejamento e gestão, além do pessoal de nível técnico. Além disso ajuda a promover o desenvolvimento da Indústria Nacional trazendo consigo amplas possibilidades de empresários brasileiros fazerem grandes investimentos de longo prazo no setor. As indústrias estão inovando para acompanhar as mudanças, trazendo inclusive tecnologias de outros países para aplicar em empresas daqui.

Segundo Vilaça, a estimativa é que dentro dos próximos anos sejam gerados cerca de cinco mil empregos a cada ano no setor metroferroviário formando uma nova geração de profissionais na área ferroviária e inclusive o retorno da carreira de engenheiro ferroviário, formação extinta desde 1960, além de cursos técnicos em instituições de ensino profissionalizante voltados para o setor.

Em relação ao agronegócio, a região Centro-Oeste será a maior beneficiada com o novo pacote federal de investimentos em logística, tanto no setor ferroviário quanto no rodoviário. Em relação ao modal ferroviário, a região contará com cinco das nove novas linhas ferroviárias proporcionando dessa forma elevado alcance e diversidade estratégica nos fluxos de escoamento de grande parte das commodities agrícolas do país.

Dentre os trechos ferroviários abrangidos pela região, a Ferrovia de Integração Centro-Oeste (FICO), é a que mais beneficiará o setor agrícola do país, conectando a cidade de Lucas do Rio Verde (MT) à Ferrovia Norte-Sul, em Uruaçu (GO), onde a partir dela os trilhos seguirão até Campos (RJ), atravessando o Distrito Federal e Minas Gerais.

Apesar de contar com a maior parte dos investimentos, a região é a que mais apresenta falhas na infraestrutura de transportes, desagradando grande parte dos produtores de soja, maior commodity agrícola produzida na região e no país. Grande parte dos custos totais de produção pertencem ao setor logístico, onde mais da metade da produção chega até os portos através do modal rodoviário, atravessando estradas em péssimas condições, sobretudo as do Centro-Oeste.

4. Conclusão

O novo pacote de concessões para as obras de infraestrutura esta sendo bem visto por investidores e analistas do mercado financeiro, entretanto há poucas explicações sobre como o capital investido retornará as empresas privadas gerando dúvidas, riscos e desconfianças por parte dos investidores.

É necessária a intervenção do governo para que sejam cumpridas as exigências contratuais das concessões. Casos recentes de concessões feitas pelo governo não obtiveram o sucesso esperado. Os contratos estabelecidos atraíram empresas com um perfil que, não necessariamente, foi compatível com a demanda pelos serviços, gerando insatisfação por parte da população. Dessa forma, é necessário forte intervenção e controle por parte do governo em relação a cobrança sobre os acordos contratuais das empresas que não cumprirem as metas estabelecidas, aplicando multas rigorosas, e caso os problemas persistam, a perda de concessão. A intervenção deve buscar, portanto, não só a aplicação do contrato, mas também os interesses da população.

Cabe salientar que no passado, os investimentos realizados pelas concessionárias privadas não foram suficientes para promover uma mudança estrutural no perfil das cargas movimentadas e o modal ferroviário permaneceu apresentando pequena participação nas movimentações de cargas no país.

Atualmente, o Brasil encara o desafio de aprimorar seu desempenho logístico para tornar-se mais competitivo no mercado global. Entretanto para que um novo ritmo de crescimento seja alcançado é fundamental a conjugação de esforços do governo federal e da iniciativa privada através do modelo de Parceria Público-Privada. O modelo já obteve sucesso em vários países nas últimas décadas e por isso é apontado como uma das soluções. Vale destacar que somente um cenário de segurança jurídica é capaz de atrair investimentos vantajosos para todas as partes envolvidas: as empresas, o setor público e a sociedade como um todo. Da mesma forma, qualquer fator de risco institucional dificulta ou, no mínimo, aumenta consideravelmente o custo de captação de capital privado. Portanto, a consolidação do Brasil como economia emergente no contexto mundial, depende, entre outros fatores, de ser percebido como um destino seguro para novos investimentos nacionais e estrangeiros.

5. Referências Bibliográficas

ANTT, AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br>> Acesso em: 24/11/2012.

ANTF , ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTADORES FERROVIÁRIOS. Disponível em: <http://www.antf.org.br>> Acesso em: 21/12/2012.

Brasil: Programa de investimentos em logística: rodovias e ferrovias. Disponível em: <www.brasil.gov.br> Acesso em: 21/12/2012.

CIMM: Setor ferroviário impulsiona indústria e formação de profissionais. Disponível em: <http://www.cimm.com.br/portal/noticia/exibir_noticia/9401-setor-ferroviario-impulsiona-industria-e-formacao-de-profissionais > Acesso em: 21/12/2012.

G1 Economia: Governo lança pacote de concessão de R\$ 133 bi para rodovias e ferrovias. Disponível em: < <http://g1.globo.com/economia/noticia/2012/08/governo-lanca-pacote-de-r-133-bilhoes-para-rodovias-e-ferrovias.html>> Acesso em 21/12/2012.

VALEC, Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. Disponível em: <<http://www.valec.gov.br>> Acesso em 21/12/2012.