

FINANCIAMENTO PÚBLICO PARA O TRANSPORTE PRIVADO FERROVIÁRIO DE CARGAS NO BRASIL

Aurélio Ferreira Braga

Agência Nacional de Transportes Terrestres

Erivelton Pires Guedes

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Marcus Vinicius da Silva Faria

Agência Nacional de Transportes Terrestres

RESUMO

Este trabalho debate a visão do transporte ferroviário de cargas e questiona algumas de suas premissas básicas. Uma breve análise da contribuição do transporte ferroviário para economia brasileira é realizada para verificar se o mesmo atende às expectativas do país, seguida de uma discussão sobre o caráter público deste serviço de transporte. A análise apresentada mostra que, ao final de 20 anos, os grandes clientes tornaram-se os controladores e concentraram seus investimentos nos corredores que melhor atendem suas cadeias logísticas. Indica-se, assim, que há, no momento, um financiamento público para transporte privado ferroviário de cargas. Pretende-se, assim, contribuir para o debate sobre o futuro das concessões ferroviárias, oferecendo uma visão mais ampla das possibilidades de financiamento e de tipos de serviços.

ABSTRACT

This paper discusses the view of rail freight and questions some of its basic assumptions. A brief analysis of the contribution of rail transport to the Brazilian economy is made to verify if it meets the expectations of the country, followed by a discussion about the public character of this transport service. The analysis presented shows that at the end of 20 years, large customers became the controllers and concentrated their investments in the corridors that best serve their logistics chains. It is thus pointed out that there is currently public funding for private rail freight transport. The aim is to contribute to the debate on the future of rail concessions by offering a broader view of financing possibilities and types of services.

INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta uma visão sobre a recente evolução do transporte ferroviário de cargas no Brasil e instiga o leitor, interessado na relação entre transporte e crescimento econômico, a alguns questionamentos. Observa-se que o transporte ferroviário de cargas é pouco expressivo no dia a dia do país, mas é sempre lembrado na hora de se utilizarem recursos públicos para realizar investimentos em novos trechos ferroviários. Questionam-se aqui os motivos que criam esta condição e essa percepção de descolamento entre expectativa e resultado.

Para isso, o item 1 apresenta uma análise simplificada do histórico de produção do transporte ferroviário na última década e compara com a evolução do PIB brasileiro, mundial e dos principais parceiros econômicos do Brasil. No item 2 questiona-se os conceitos que definem o transporte ferroviário como público. No item 3 são apresentados os parâmetros que caracterizam um serviço público. No item 4 aplicam-se os conceitos de transporte público e serviço público para o caso do serviço de transporte de carga ferroviário. No item 5 são apresentados os usuários da ferrovia e o poder de influência que exercem nas concessionárias. No item 6 confrontam-se as expectativas do Programa Nacional de Desestatização (PND) com os resultados obtidos após 20 anos das concessões. No item 7, considerações finais, tenta-se mostrar que não existe certo ou errado quanto a forma de financiamento do transporte ferroviário de cargas, porém a única forma de defender o interesse público é saber exatamente o que ele significa neste sistema que é tão importante para a nação e não deveria ser controlado por grupos de interesse privado.

1. PRODUTO INTERNO BRUTO E O TRANSPORTE FERROVIÁRIO

O paradigma abordado aqui é a relação entre o PIB e o transporte ferroviário enquanto objeto de política de desenvolvimento. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2015) observa que a oferta eficiente de serviços públicos de infraestrutura é um importante aspecto na política de desenvolvimento econômico e social. Entretanto, não parece que isso se reflete no PIB brasileiro do modo esperado, pois enquanto em países com características geográficas e dimensionais comparáveis ao Brasil, como EUA e Austrália, a cada 1% de aumento no investimento em infraestrutura de transportes o PIB pode aumentar de 0,29% a 0,70%, no Brasil a cada 1% de aumento de investimentos tem-se um aumento de apenas 0,012% a 0,032% no PIB (IPEA, 2015).

Para tentar vislumbrar o reflexo do transporte ferroviário em si, este trabalho sugere uma abordagem um pouco diferente, pois o que considera importante é o valor que o transporte ferroviário agrega a uma tonelada útil que dele se usa, e se esse valor agregado é apropriado pela economia brasileira de uma forma proporcional à importância que os especialistas vislumbram. Para isso trabalhou-se com as taxas de crescimento anual da TU total do sistema ferroviário e as taxas de crescimento anual do PIB brasileiro, mundial, americano e chinês, como mostra a tabela a seguir.

Apesar do TKU (tonelada útil X quilômetro) ser o indicador mais difundido para avaliar a eficiência do transporte ferroviário ele é mais um indicador de trabalho e assim parece ser mais apropriado para gerir o sistema do que para analisá-lo.

Tabela 1: Histórico da taxa crescimento do transporte ferroviário brasileiro (TU) e das taxas de crescimento do PIB do Brasil, Mundo, EUA e China.

Ano	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18
F. Brasil*	6,6	2,8	-11,0	14,7	4,4	-0,3	-0,6	3,2	5,7	2,5	6,9	5,8
Brasil	6,1	5,1	-0,1	7,5	4,0	1,9	3	0,5	-3,5	-3,3	1,1	1,1
Mundo	4,2	1,9	-1,7	4,3	3,1	2,5	2,7	2,8	2,9	2,6	3,2	3,0
EUA	1,9	-0,1	-2,5	2,6	1,6	2,2	1,8	2,5	2,9	1,6	2,2	2,9
China	14,2	9,7	9,4	10,6	9,6	7,9	7,8	7,3	6,9	6,7	6,8	6,6

(*) Taxa de cresc.do transporte ferroviário (TU). Fontes: ANTT (2019) e World Bank (2019)

Diferentemente do habitual na literatura, que busca a relação entre investimento e crescimento do PIB, na tabela acima é possível se calcular o índice de correlação da taxa de crescimento da produção em TUs com os valores de PIB do Brasil, do mundo, dos EUA e da China. Os valores encontrados foram 0,39, 0,90, 0,75 e 0,15, respectivamente. O que se evidencia inicialmente é que estatisticamente o crescimento da produção de transporte ferroviário de cargas brasileiro é muito mais aderente ao crescimento do Mundo e dos EUA do que com a própria economia

brasileira. Isto parece indicar que a produção de transporte ferroviário na última década está alinhada com a economia Mundial e não com a Nacional. Além disso, a pequena correlação com o PIB Chinês, considerando a taxa de crescimento daquele país, parece indicar que a economia e a produção brasileira de *commodities* não consegue acompanhar o seu principal parceiro comercial e tende a cada vez ficar mais fragilizada nas negociações comerciais pela perda de importância.

Essa análise conduz ao questionamento do papel da indústria de transporte ferroviário de cargas em ser a grande redutora do “custo Brasil” alavancando o PIB brasileiro. Diante do apresentado aqui ela está intimamente ligada a outros mercados que não o nacional, e assim, parece que produz mais valor para outros países, do que para o Brasil.

Para tentar entender melhor esse fenômeno, existe um conceito que permeia todas as discussões sobre a importância da infraestrutura de transporte ferroviário: o público. Este conceito, que é tomado como premissa, é pouco discutido e será abordado nos próximos itens.

2. O CARÁTER PÚBLICO DO TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE CARGAS

Sem a pretensão de discorrer uma tese sobre questões legais e jurídicas, mas baseado na premissa que toda legislação deveria estar ao alcance de entendimento de qualquer cidadão com formação escolar oferecida pelo Estado, este trabalho atreve-se a fazer alguns questionamentos e tentar responder com os conhecimentos e normas legais oficiais.

Como levantado anteriormente, o cerne da questão que permeia toda a linha deste artigo está no conceito da coisa pública, ou do que é público. É senso comum no setor regulatório de que o transporte ferroviário de cargas é um monopólio da União e necessariamente um serviço público.

Reza a Constituição Federal (CF) de 1988 em seu artigo 177 (BRASIL, 1988), e suas alterações, que somente o que for relativo ao petróleo e a materiais radioativos são monopólio da União. Já em seu artigo 21, a CF define o que seria competência da União.

“Art. 21. Compete à União:

.....

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

.....

d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;” (CF/1988, alínea d, item XII, art. 21)

O que chama a atenção é a não utilização do termo “serviços públicos”, que é utilizado em dez (10) outros dispositivos da CF. Destas citações seis (6) são relacionados ao cidadão que trabalha para a administração pública: o servidor público, duas (2) para as empresas concessionárias de serviço público e dois (2) ao serviço público propriamente dito, sem definir exatamente do que se trata. A partir desse fato, por analogia ao que se entende pelo senso comum sobre os serviços públicos em relação à saúde e à educação, infere-se que serviço público de transporte estaria ligado aos direitos sociais, no capítulo II.

“CAPÍTULO II, DOS DIREITOS SOCIAIS, Art. 6º São direitos sociais a educação, a

saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, **o transporte**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (CF/1998 - grifo nosso)

O que evidencia que os direitos sociais são voltados para os indivíduos na concretização do exercício e usufruto de seus direitos fundamentais. Diante disso pode-se entender que o transporte de carga não tem relação direta com esses direitos, em tese, a CF reza que o transporte ferroviário de cargas não se enquadra de forma inequívoca no conceito de serviço público. Apesar de deixa claro que é competência da União.

Considerando as análises anteriores, parece correto não considerar o transporte ferroviário de cargas como um monopólio da União, apesar de ser uma competência exclusiva, nem como um serviço que diretamente permite o usufruto de direitos fundamentais, isto é, um serviço público por natureza.

É importante esclarecer que apesar do ponto de vista aqui apresentado de que o transporte ferroviário de cargas não é um serviço público por definição constitucional ou legal, isto não significa que esse serviço, quando apresentar características que o vinculam aos direitos fundamentais, possa ser considerado um serviço público, e quando não apresentar essas características possa ser tratado até como um serviço privado, mesmo sendo uma competência da União.

3. O SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE

Contrária a visão do item anterior, a União tem se esforçado em dar um caráter público a todo transporte ferroviário de cargas. Para isso, utilizou a lei 8.987/95 (Brasil, 1995), que regulariza o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal.

“Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato. O serviço adequado é o que satisfaz as condições de **regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia** na sua prestação e **modicidade** das tarifas.” (L. 8.987/95 – grifo nosso)

O art. 175 não define exatamente quais são os serviços considerados públicos, apenas define quais itens deveriam ser abordados através de lei complementar. O texto dessa lei foi utilizado como referência para dar as diretrizes da prestação de serviço para transporte ferroviário de cargas na resolução ANTT nº 3.694/2011 (ANTT, 2011). Destaca-se dois pontos dessa resolução: 1. A conexão do transporte ferroviário ao conceito de serviço público; 2. Adota as condições da lei 8.987/95 como parâmetros de prestação adequada do serviço de transporte ferroviário de cargas:

“Prestação de serviços de transporte: **serviço público** delegado pelo qual a concessionária recebe dos usuários tarifa para desempenho das atividades relativas ao transporte ferroviário;” (ANTT, 2011)

“Art. 18. O serviço de transporte ferroviário de cargas deverá ser prestado em observância às condições de qualidade, com vistas ao oferecimento de serviço adequado

aos usuários, a ganhos de **eficiência** produtiva e em atenção aos seguintes requisitos: I - **regularidade**: manutenção da prestação do serviço de transporte segundo os padrões técnicos e operacionais; II - **continuidade**: não interrupção da prestação dos serviços de transporte e operações acessórias assumidas pela concessionária; III - **segurança**: atendimento às condições e às normas de segurança inerentes à prestação do serviço de transporte, inclusive em relação a terceiros; IV - **atualidade**: modernização constante de técnicas e bens necessários à prestação do serviço de transporte, bem como da melhoria e expansão do serviço; V - **generalidade**: preservação da liberdade de acesso dos usuários aos serviços de transporte ferroviário de cargas e operações acessórias necessárias à execução daquele; VI - **pontualidade**: cumprimento dos prazos estabelecidos; VII - **transparência na gestão**: garantia da prestação de informações e tratamento adequado das denúncias referentes à prestação dos serviços de transporte; e VIII - **modicidade**: cobrança de tarifas que observem o equilíbrio entre custos da prestação do serviço de transporte e benefícios oferecidos aos usuários.” (ANTT, 2011)

Vencidas as etapas de questionamento sobre o que a legislação reza sobre a prestação de serviços públicos de transporte ferroviário de cargas e observando os atores desse mercado, emergiu o questionamento de qual é o diferencial entre um serviço público e um serviço privado.

No regime de mercado, onde existe a concorrência na oferta de serviços privados para o usuário, é possível se pensar em desconsiderar algum dos atributos de qualidade de serviços da Res. 3.694/11? Eficiência, regularidade, continuidade, segurança, atualidade, generalidade, pontualidade, transparência e modicidade.

Novamente este trabalho arroga-se uma análise leiga sobre essa questão, pois um serviço privado, em regime de concorrência no mercado, teoricamente não se manteria sem a plena aplicação dos atributos anteriores, exceto por um único, a generalidade.

“V - generalidade: preservação da liberdade de acesso dos usuários aos serviços de transporte ferroviário de cargas e operações acessórias necessárias à execução daquele;” (ANTT, 2011)

O que se entende por generalidade, no Direito, é a norma que vale para qualquer um, já no serviço público é o que se oferece a todos (*erga omnes*). Enfim, generalidade seria o que tem efeito ou vale para todos, sem nenhum tipo de distinção. Para o transporte ferroviário de cargas o conceito de generalidade deveria conter os seguintes princípios: 1. Poder ser contratado a qualquer tempo; 2. Poder ser contratado por qualquer um; 3. O prestador é remunerado única e exclusivamente pela tarifa do serviço de transporte; 4. É indiferente ao tipo de carga, e 5. Não exige garantias alheias ao serviço contratado.

Pode até parecer um contrassenso, mas um prestador privado tem o direito de se negar a prestar um serviço, ou prestar o serviço para apenas um cliente, ou ainda prestar o serviço para si mesmo. Isto é aceitável simplesmente por que o investimento foi realizado com recursos próprios, enquanto que o prestador de serviço público não deveria ter esse direito, simplesmente porque toda a sociedade já contribuiu ou contribui para que aquele serviço esteja disponível. Isto é mais evidente quando se pensa no transporte público urbano, onde o serviço está disponível para qualquer cidadão. O próximo item analisa se o transporte ferroviário de cargas

atende ao requisito da generalidade.

4. O SERVIÇO PÚBLICO E O ATUAL TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE CARGAS

Após conhecer um pouco da evolução do transporte ferroviário no tempo e sua relação com a economia da nação, de discorrer sobre a legalidade na definição da coisa pública, e instigar qual seria a diferença básica entre um serviço com função pública e um com objetivo privado, pode-se finalmente tentar enquadrar o transporte ferroviário como um serviço público através do principal atributo defendido neste artigo, a generalidade.

Considerando que a generalidade teria por características no transporte ferroviário de cargas: 1. Poder ser contratado a qualquer tempo, 2. Poder ser contratado por qualquer um, 3. O prestador é remunerado única e exclusivamente pela tarifa do serviço de transporte, 4. É indiferente ao tipo de carga, e 5. Não exige garantias alheias ao serviço contratado, tem-se algo que se adequa ao usufruto de direitos fundamentais, pois se os recursos públicos são utilizados para construir e/ou manter, todo cidadão tem o direito de usufruir, ou do serviço, ou dos benefícios do serviço prestado.

Neste ponto é importante falar sobre as características técnicas do sistema de transporte ferroviário de cargas. A visibilidade do transporte ferroviário é menor do que a do rodoviário. Isto faz com que muitos pensem as ferrovias como algo similar às rodovias, o que gera muitas distorções.

A primeira diferença está em como as empresas operam esse transporte. Enquanto no transporte rodoviário de cargas tem-se a infraestrutura operada pelo Estado ou concedida à empresas privadas, e os cerca de 492.408 operadores autônomos e as 147.177 empresas de transporte, segundo anuário estatístico 2018 da Confederação Nacional do Transporte (CNT), usufruem dessa rede de forma livre, no transporte ferroviário tem-se apenas 14 Concessões ativas que são responsáveis por manter a infraestrutura e oferecer o serviço.

Outra diferença importante está em como as cargas são operadas. O grande volume de cargas na ferrovia são os grânéis sólidos, essencialmente minérios e grãos, que para serem transportados com eficiência e qualidade exigem equipamentos especiais como silos de carregamento, viradores, tremonhas e moegas para cargas e descargas. Além disso, os vagões precisam ser adaptados para esses equipamentos e cargas, o que muitas vezes limita o uso dos mesmos para outros fluxos de transportes, mesmo outros grânéis. Na prática, o transporte ferroviário opera no Brasil com pátios dedicados a poucos tipos de cargas e material rodante.

No transporte rodoviário existe mais compatibilidade entre as cargas e os veículos, principalmente com os avanços proporcionados pela paletização e o uso de contêineres. Destacando as diferenças: 1. Infraestrutura: Rodoviário – União e/ou Concessão, Ferroviário – Concessionária, 2. Veículos: Rodoviário - Transportador, Ferroviário - Concessionária.

Com isso, fica evidente que a frota de vagões e os dispositivos de movimentação de cargas são grandes limitadores da oferta de serviços de transporte de carga ferroviárias, além da disposição dos pátios ferroviários com capacidade de carga e descarga pela malha distribuída no território nacional. Em outras palavras, não basta a ferrovia estar a uma distância econômica do pretenso usuário, é necessário ter um pátio com um conjunto de serviços adequados para receber o produto a ser transportado e material rodante apropriado disponível.

O conceito de generalidade, aqui apresentado, implica que qualquer cidadão ou empresa tem o direito de utilizar um serviço público, simplesmente por que os recursos da União, que são de todos os cidadãos brasileiros, foram utilizados para viabilizar a oferta, seja através de recursos financeiros diretos, seja por incentivos, seja por cessão de patrimônio público, etc. Isto implica que não seria necessário investir nada a mais para contratar o serviço, já que cada cidadão contribuiu com o investimento.

A partir desses conceitos, esse trabalho defende que os produtos que se enquadram no conceito de generalidade seriam aqueles que não exigissem sistemas especiais para a carga ou descarga e nem um vagão específico para o transporte. Quando esses fatores estão presentes, simplesmente se perde o atributo de generalidade e se consolida uma captura da oferta de transporte do sistema ferroviário para um conjunto reduzidos de clientes ou grupos econômicos.

Analisando os dados de transporte ferroviário do anuário estatístico da ANTT (2019), observou-se que a Agência Reguladora tem cadastrada 98 tipos mercadorias transportadas, entretanto a quantidade de tipos de mercadoria a cada ano reduziu de 87 em 2006 para apenas 72 em 2018. Isto é um indicador de que em 12 anos reduziu-se em 17% a variedade de produtos, porém, considerando todo o cadastro a redução foi de 27%. Este já seria um indicador de tendência de concentração do mercado ferroviário brasileiro.

A proposta deste artigo é que as mercadorias que possuem a característica da generalidade do transporte público seriam todos os produtos que não são granéis de minérios, de grãos ou líquidos, para estes a classificação é de baixíssima generalidade. Os produtos do setor de indústria de base foram classificados como baixa generalidade. Os produtos perigosos em contêineres, produtos ensacados e alguns tipos de produtos siderúrgico foram classificados como média generalidade. Os contêineres e produtos prontos para a comercialização, ou os contratados eventualmente, seriam os de alta generalidade. Muitas vezes os produtos com alta generalidade são classificados pelos atores do setor como “Carga Geral”, isto é, carga que não é “habitual” do sistema, o resultado está na tabela a seguir.

Tabela 2: TUs por grau de generalidade de mercadoria para o ano 2018.

Grau de generalidade	TU	%
Baixíssima	481.664.209	84,5%
Baixa	61.790.255	10,8%
Média	20.363.849	3,6%
Alta	6.053.407	1,1%
Total	569.871.720	100%

O que estes dados mostram é que o transporte ferroviário de cargas tem como principal característica o transporte de produtos de baixíssima ou baixa generalidade, isto é, 95% da produção nacional tem pouca relação com o principal atributo do serviço público aqui apresentado.

5. OS PRINCIPAIS ATORES DO TRANSPORTE FERROVIÁRIO NO BRASIL

Até esse ponto a energia foi despendida para evidenciar a função pública para o transporte ferroviário de cargas, porém já se mostrou uma contribuição abaixo das expectativas ao PIB

brasileiro e maior com o PIB mundial ou dos EUA. Também se argumentou que a CF não foi explícita para defini-lo como um monopólio da União ou serviço público, e por fim, verificou-se que suas cargas não atendem ao principal diferencial entre o serviço público e o privado, isto é, a generalidade. Diante desse quadro tentou-se buscar os atores que se beneficiam do sistema, afinal, a União tem enredado esforços para conceder várias ferrovias concluídas, em construção ou em projeto. Para isso considerou-se o ano base 2018 e as 14 principais Concessionárias elencadas na tabela a seguir.

Tabela 3: Concessionárias ano 2018.

N	Concessionária	Sigla
1	Companhia Ferroviária do Nordeste (TLSA - cindida FTL)	CFN
2	Estrada de Ferro Carajás	EFC
3	Estrada de Ferro Vitória-Minas	EFVM
4	Ferrovias Centro-Atlântica S.A	FCA
5	Ferrovias Norte-Sul Tramo Central	FNSTC
6	Ferrovias Norte-Sul Tramo Norte	FNSTN
7	Ferrovias Tereza Cristina S/A	FTC
8	Ferrovias Transnordestina Logística	FTL
9	MRS Logística S/A	MRS
10	Rumo Malha Norte S.A.	RMN
11	Rumo Malha Oeste S.A.	RMO
12	Rumo Malha Paulista S.A.	RMP
13	Rumo Malha Sul S.A.	RMS
14	Estrada de Ferro Paraná Oeste	EFPO

fonte: ANTT (2019)

Utilizando os dados da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), apurou-se os controladores das 14 principais concessões ferroviárias e fez-se um exercício, para o ano de 2018, ao multiplicar-se a produção de cada Concessionária pela participação acionária de seus controladores. Cabe lembrar que se trata apenas de um indicador do tipo otimista de quanto a produção ferroviária estaria sendo direcionada pelas empresas controladoras.

A tabela a seguir mostra a participação dos controladores em cada concessão. A célula com o valor 1 indica que o controlador detém ações diretamente, onde existe o valor 2 o controlador detém ações diretamente e através de outra empresa do grupo. O controlador “outros” seriam os acionistas que visam apenas os dividendos e seguem as determinações dos acionistas controladores e os administradores seriam os executivos de alto escalão. Outros pontos de destaque são: 1. as Concessionárias CFN e FTL têm o mesmo controlador, sendo a CFN cindida em FTL e TLSA, e apenas a FTL consta na CVM; 2. as concessionárias FTC e EFOP não têm ações em bolsa.

O que se mostra evidente é o protagonismo dos únicos participantes do pregão de licitação da Ferrovias Norte Sul: A Vales S.A e a Cosan Logística S.A. A primeira possui a EFVM e EFC, e trata-se da maior acionista da VLI Logística S/A., que por sua vez, controla a FNSTN e a FCA. A segunda controla as quatro concessões da Rumo: malha sul, malha oeste, malha norte e malha paulista.

Tabela 4: Controladores por Concessionária para o ano 2018.

Controladores	C F N	E F C	E F V M	F C A	F N S T C	F N S T N	F T C	F T L	M R S	R M N	R M O	R M P	R M S	E F P O	Total
Vale S.A.		1	1	1		1			2						6
Cosan Logística S.A.					1					1	1	1	1		5
Outros									1	1	1	1	1		5
Julia Dora Antonia Koranyi Arduini										1	1	1	1		4
Administradores										1	1	1	1		4
CSN							1	2							3
Brasil Port Holdings L.P				1		1									2
Brookfield Brasil				1		1									2
Misui & Co.				1		1									2
FGTS				1		1									2
Ações Tesouraria										1					1
Taquari Participações S/A								1							1
Gerdau S.A.									1						1
CFN	1														1
Usiminas									1						1
FTC							1								1
EFPO														1	1
FINAM										1					1
Railvest Investments Inc.									1						1
Total Geral	1	1	1	5	1	5	1	2	8	6	4	4	4	4	44

fonte: ANTT (2019) e CVM (2019)

Na tabela 5 a seguir se observa, para o ano de 2018, a produção de TUs por controladora. Evidencia-se a gigantesca participação da empresa Vale S.A. na produção de transporte ferroviário. Através de papéis e como controladora das concessionárias FNSTN, MRS, FCA, EFVM e EFC, ela responderia por 70% de toda a produção brasileira de transporte ferroviário de cargas em TUs. Outros 12 % seriam do setor siderúrgico com os controladores Usiminas, Gerdau e CSN, totalizando 82% para esses dois setores.

Essa conclusão não traz uma novidade em si, e é até defendida por grupos responsáveis pelo planejamento de estado e de governo. Esse modelo onde o controlador é o próprio usuário do sistema mostra, através dos dados, que houve a apropriação da infraestrutura de transportes ferroviário. Neste cenário o conceito de “monopólio natural” simplesmente não existe, e foi tão “bem sucedido” que outros setores também o adotaram, sendo o mais evidente o agronegócio. Atualmente a VLI (FCA e FNSTN) e RUMO respondem por aproximadamente 13% da produção de 2018.

Conclui-se então, que 95% de toda a produção de transporte ferroviário do país está vinculado a grupos econômicos que utilizam a infraestrutura ferroviária construída com recursos públicos

para viabilizar suas próprias cadeias logísticas, tornando o transporte ferroviário um mero componente do negócio.

Tabela 5: Produção de transporte ferroviário em TUs X Controladora (2018)

Controladores	Produção 2018 (TU)	%
Vale S.A.	399.748.884	70,1
Outros	41.244.250	7,2
CSN	39.081.441	6,9
Usiminas	27.212.698	4,8
Cosan Logística S.A.	15.761.140	2,8
Brookfield Brazil	11.152.075	2,0
Railvest Investments Inc.	10.696.558	1,9
Misui & Co.	8.745.010	1,5
FGTS	6.953.158	1,2
Gerdau S.A.	3.237.655	0,6
FTC	2.844.887	0,5
Julia Dora Antonia Koranyi Arduini	2.114.772	0,4
EFPO	467.558	0,1
Brasil Port Holdings L.P	437.251	0,1
Taquari Participações S/A	107.952	0,0
Administradores	66.433	0,0
Ações Tesouraria	0	0,0
CFN	0	0,0
FINAM	0	0,0
Total Geral	569.871.720	

fonte: elaboração própria dos autores

6. PND E OS RESULTADOS ALCANÇADOS NO PROCESSO DE CONCESSÃO DA MALHA FERROVIÁRIA

O relatório conclusivo de avaliação econômico-financeira, elaborado pelo consórcio Deloitte - ENEFER (BNDES, 1994), encomendado pelo BNDES para encaminhamento do PND das ferrovias, indicava em 1993 que transporte ferroviário respondia por 22,5% da matriz de transporte (TKU) em 22 mil quilômetros de vias férreas disponíveis.

Já naquela época usava-se o termo “custo brasil”, e esperava-se que a melhoria na eficiência promovida pelas concessões contribuísse para a sua redução. A grande novidade foi a substituição de investimentos pré-definidos por metas de desempenho. A pretendia-se que as concessionárias fizessem os investimentos necessários de acordo com a expertise de uma operadora.

Foi previsto um aumento da participação da ferrovia na matriz de transporte, e como ainda tinha características de um serviço público, foi uma “aposta” na parceria entre setor público e a iniciativa privada, no sentido de propiciar a continuidade do serviço e assim melhorar a atratividade para potenciais investidores (BNDES, 1997).

Entretanto, o que se observou em 2014, segundo dados da Confederação Nacional dos

Transportes (CNT, 2015), foi a estimativa de 21% da participação da ferrovia no transporte de cargas, operando apenas 10 mil quilômetros de vias férreas (Felix e Cavalcante Filho, 2016). A CNT também divulgou que a malha concedida é de 28.176 (CNT, 2015), incluindo EFC e EFVM e outros trechos, que não constavam dos 22 mil quilômetros iniciais (BNDES, 1997). Entretanto, a Empresa Brasileira de Logística (EPL, 2018) divulgou que em 2015 as ferrovias contribuíram com apenas 15% da produção de transporte de cargas no Brasil.

O resultado alcançado, considerando apenas a matriz de transportes e a extensão da malha ferroviária, foi que a participação da ferrovia após vinte anos das primeiras concessões das malhas ferroviárias brasileiras diminuiu de 22,5 % (BNDES, 1994) para 21% (CNT, 2015) ou 15% (EPL, 2018) e a malha em operação reduziu de 28.176 km para aproximadamente 10 mil quilômetros, isto é, cerca de um terço da inicial.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho questionou algumas premissas básicas do transporte ferroviário de cargas e apresentou uma visão geral do mesmo. O item 1 avaliou a contribuição para economia brasileira e sugere que esta não é proporcional às expectativas dos especialistas do setor. No item 2 especulou-se sobre a premissa de monopólio da União e o caráter público do serviço de transporte ferroviário de cargas, buscando base constitucional e legal. O item 3 apresentou uma visão do que parece realmente diferenciar uma prestação de serviço público de uma prestação de serviço privado, a partir da legislação vigente, e apontando a generalidade como principal atributo. No item 4 o serviço de transporte ferroviário de cargas é analisado pelos vieses dos itens 2 e 3 e conclui-se que os produtos hoje transportados não refletem características de generalidade. No item 5 é apresentado o caráter atual do sistema de transporte, onde os controladores das concessionárias são os usuários principais e, finalmente, no item 6, são apresentadas algumas expectativas do Programa Nacional de Desestatização que se mostraram frustradas com a evolução do mercado nas concessões de ferrovias.

A partir dessa visão, cabe o questionamento do que realmente se pretende para o sistema ferroviário nacional. Ficou evidente que a “aposta” de parceria entre o público e o privado não surtiu o resultado esperado. O modelo onde o público concederia a infraestrutura, sem obrigações de investimentos e assumindo os grandes passivos, e o privado investiria de acordo com suas necessidades de mercado, não se enquadra num sistema que migrou para estruturas societárias que propiciaram que um serviço supostamente público se tornasse efetivamente privado, isto é, onde os controladores são os clientes.

O que o item 5 mostra é exatamente o resultado desse processo: ao final de 20 anos, os grandes clientes tornaram-se os controladores e concentraram seus investimentos nos corredores que melhor atendessem suas cadeias logísticas, desvinculando da economia nacional o valor produzido por uma modalidade de transporte mais eficiente que o rodoviário.

Parece que essa estrutura que culminou em serviços privados de transporte com uma indumentária pública é mais fruto de preconceitos e imposição de grupos do que limitadores legais ou constitucionais.

A contribuição do trabalho está em mostrar que o modelo de concessão adotado até o momento não surtiu os resultados esperados, por considerar por premissa que o transporte ferroviário de cargas é um serviço público, porém que opera como privado. As alternativas que a sociedade

possui - resgatar o caráter público ou tratá-lo como privado - necessitam estudos mais aprofundados e trocas de informação com várias áreas de conhecimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTT (2011) RESOLUÇÃO Nº 3.694, DE 14 DE JULHO DE 2011 - Aprova o Regulamento dos Usuários dos Serviços de Transporte Ferroviário de Cargas. Agência Nacional de Transportes Terrestres, Brasília, DF.
- ANTT (2016) Evolução do transporte ferroviário. Disponível em:
<http://www.antt.gov.br/backend/galeria/arquivos/evolucao_do_transporte_ferroviano_2016__ate_agosto.pdf>. Acesso em 07 jul. 2019
- ANTT (2019) Anuário Estatístico. Agência Nacional de Transportes Terrestres, Brasília, DF. Disponível em:
<http://www.antt.gov.br/ferrovias/arquivos/Anuario_Estatistico.html>, Acesso em 07 jul. 2019
- BNDES (1994), “Avaliação econômica financeira - conclusivo”, Deloitte Touche Tohmatsu /Enefer Consult. Proj. Ltda, Terceiro A Volumes: (1 volume), PND/CN-01/94-A
- BNDES (1997), “O Processo de Desestatização da RFFSA: Principais Aspectos e Primeiros Resultados”, Souza, R. A. de, Prates, H. F., Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V.4, N.8, P. 119-142, DEZ, 1997
- BRASIL (1988). Constituição Federal 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988, Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>, Acesso em: 12 jul. 2019
- BRASIL (1995). Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação da prestação de serviço públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, Brasília, DF, fev 1995. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm>, Acesso em: 12 jul. 2019
- CNT (2015) - Pesquisa CNT de Ferrovias 2015 - Confederação Nacional dos Transportes, Disponível em
<<https://cnt.org.br/estudo/pesquisa-cnt-ferrovias>>, Brasília, DF. Acesso em: 30 jun 2019.
- CVM (2019) - “Consulta de Documentos de Companhias Abertas”, Comissão de Valores Mobiliários. Disponível em: <<http://sistemas.cvm.gov.br/?CiaDoc.>>, Acesso em: 07 jul 2019.
- EPL (2018), “Plano Nacional de Logística 2025- Relatório executivo”, junho de 2018. Disponível em:
<<https://www.epl.gov.br/plano-nacional-de-logistica-pnl>>, Acesso em 30 jun 2019.
- FELIX, M. K. R.; CAVALCANTE FILHO, J. T. (2016) Marco Normativo do Setor Ferroviário Brasileiro: Caminhos para Superação da Insegurança Jurídica e Regulatória. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Dezembro/2016 (Texto para Discussão nº 218). Disponível em:
<<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td218>>. Acesso em 07 jul 2019.
- IPEA (2015), “Impacto da infraestrutura de transportes sobre o desenvolvimento e a produtividade no Brasil”, Campos Neto, C. A. da S., Conceição, J. C. P. R. da, Romminger, A. E., Brasília, DF.
- World Bank (2019), "GDP growth (annual %).", World Development Indicators, The World Bank Group, <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>>. Acesso em: 30 jun 2019.