

16 de junho de 2018

Por que privatizar as ferrovias no Brasil?

João Rodrigues

Pesquisador Acadêmico

Em virtude da estagnação do setor ferroviário e da forte competição com outros modais de transporte e regulações excessivas, o mundo presenciou no último quartel do Século XX uma onda de desregulações nas ferrovias na qual foram desenvolvidas duas formas distintas de aumento da concorrência no transporte ferroviário: a separação vertical e a integração vertical (Ibáñez, 2006). A primeira, iniciada na Suécia em 1988, consiste na separação das atividades de construção e manutenção da infraestrutura ferroviária da prestação dos serviços de transporte, e foi amplamente difundida de forma compulsória na Comunidade Europeia, onde as ferrovias atendem primordialmente ao transporte de passageiros (World Bank, 2011). Já por meio da manutenção da integração vertical, a competição pode ser implementada por meio de duas formas de gestão: através de concessões, nas quais os investidores competem pelos contratos; ou através da privatização integral das ferrovias, com o estabelecimento da competição pelos mecanismos de direito de passagem e tráfego mútuo e pela duplicação da infraestrutura ferroviária (Ibáñez, 2006; Pinheiro, Ribeiro, 2017).

Todavia, apesar de serem bastante similares à primeira vista, os modelos de concessão e privatização apresentam acentuadas divergências no tocante ao funcionamento, em decorrência de três falhas intrínsecas a qualquer modelo regulatório baseado em concessões. A primeira deficiência do regime de concessões é o comprometimento a um dos principais incentivos para a melhoria de qualidade de produtos e serviços e redução de preços, que é o risco da entrada de novos concorrentes – por mais altas que sejam as demais barreiras de entrada no mercado, a participação de mercado sempre estará garantida em razão da entrada ser limitada por um agente regulador. A segunda falha, por sua vez, consiste no modelo de concessões em si: como a participação no mercado

16 de junho de 2018

concessionado é concedida por um processo político baseado em contratos e licitações, cada etapa do processo é uma oportunidade de corrupção.

O concessionário pode corromper os políticos para ganhar concessões em diversas licitações, obter medidas favoráveis dos órgãos reguladores e desfavoráveis para os concorrentes, consistindo em um fenômeno definido por Stigler (1971) como Captura Regulatória, no qual um ou mais agentes regulados (concessionários) capturam o agente regulador (órgão regulador do setor regulado em questão) e o fazem legislar de forma arbitrária, visando o benefício de si próprios (Mauad, 2012; Stigler, 1971). Por fim, a terceira falha consiste no fato de que como as empresas não são proprietárias dos ativos que operam – terão de devolvê-los ao Governo no término dos contratos – as concessionárias tendem a investir o mínimo possível nos negócios, visando o retorno dentro dos prazos contratuais.

Em razão de tais deficiências, todo regime de concessões requer um amplo e dispendioso aparato regulatório, visto que a regulação faz-se necessária para que o mercado regulado funcione de acordo com parâmetros minimamente aceitáveis: É preciso regular os preços praticados e os investimentos porque sem a ameaça da entrada de novos concorrentes e prazos contratuais limitados, os concessionários tendem a investir o mínimo possível nos bens e produtos visando a máxima lucratividade dentro dos prazos contratuais. Conforme observado por Mauad (2012), a necessidade da regulação é consequência das limitações do próprio modelo de concessões, e a ruptura quase completa dos incentivos à produtividade presentes no livre mercado; e o resultado é o que podemos observar atualmente em diversos mercados operados por concessões, nos quais as empresas praticam os mínimos investimentos e os máximos preços que seus contratos permitem, resultando em uma crônica falta de investimentos, e o lobby para forçá-las a fazer mais, ou defendê-las, movimentando fortunas. E como pode ser muito bem observado em diversos mercados regulados como o transporte ferroviário e rodoviário, telefonia e energia, tanto no Brasil como no resto do mundo, a regulação convida problemas.

16 de junho de 2018

Analisando o setor ferroviário brasileiro, cuja última grande reforma foi realizada na década de 1990 quando da desestatização da falida estatal Rede Ferroviária Federal S.A., o modelo de concessões foi inicialmente

concebido para uma rápida transferência dos ativos operacionais da empresa para as concessionárias, visando evitar o colapso total do sistema ferroviário nacional; e apesar de mostrar-se bem sucedido no curto prazo, logo tornou-se evidente que apresentava diversas distorções, como pode ser observado na baixa concorrência, abandono de diversos trechos e falta de integração entre as malhas concessionadas (Durço, 2011). O desenho contratual adotado nos anos 1990 cedia às concessionárias exclusividade geográfica e não trazia incentivos concorrenciais e regulatórios para que as empresas realizassem investimentos de ampliação e renovação da malha existente. Dessa forma as empresas que atualmente atuam no setor não têm incentivos para investir na malha, criando um sistema ineficiente (Paranaíba, 2016, p.139). Duas décadas depois da reforma, podemos concluir que o regime de concessões já se encontra esgotado, visto que suas metas iniciais já foram cumpridas, mas muitas necessidades do sistema ferroviário brasileiro como um maior desenvolvimento de integrações territoriais, padronização de bitolas e aumento da competitividade para um maior atendimento e abrangência ainda carecem de investimentos.

Frente a esses problemas, podemos optar por sua amenização através de medidas como o alongamento dos prazos de concessão, redução das barreiras de entrada no setor, e a redução do conhecido “fardo regulatório”, que compreende a ampla burocracia que as empresas precisam cumprir; ou a eliminação total por meio da privatização integral das ferrovias brasileiras e a liberação de investimentos tanto por investidores nacionais como estrangeiros. Todavia, a retirada da intervenção estatal no setor ferroviário ainda é vista com grande preconceito tanto por parte da população como por parte de diversos especialistas do setor, em razão de o transporte ferroviário ser tido no País como um serviço público, e portanto, necessariamente sujeito à regulamentação estatal. Ainda, o pensamento mais comum entre diversos especialistas do setor é que em um cenário de privatização integral das ferrovias, as empresas precarizariam ainda mais os serviços e aumentariam os preços, visto que estariam livres das regulações da ANTT; mas na prática, o resultado seria o inverso, já que

16 de junho de 2018

em um mercado aberto a única forma de uma empresa permanecer seria através da melhoria contínua de produtos e serviços a baixo custo. Em resumo: o presente arcabouço regulatório protege as atuais concessionárias em sua

mediocridade, que na prática não mostra-se muito melhor que a absoluta incompetência da antiga (e falida) estatal.

Ainda, é necessário lembrar que com uma verdadeira privatização das ferrovias no Brasil, as presentes concessionárias passariam a ser proprietárias dos ativos que hoje operam por meio de concessões, destravando os impasses regulatórios e incertezas de renovação dos contratos que dificultam a realização de diversos investimentos, tanto nas linhas férreas atuais como em linhas que venham a ser construídas... E que também o mercado ferroviário se tornaria bastante atraente para novos investidores, tendo em vista que uma situação de serviços ruins e altos preços é sempre um ímã para a entrada de novos players no setor. A mesma situação é válida para todas as indústrias dos bens ditos públicos – que a despeito do suposto desinteresse das empresas em ofertá-los, diversos governos curiosamente se empenham em impedir que (as empresas) tentem – atualmente submetidos à enormes regulamentações estatais: eletricidade, telefonia, estradas, rádio e televisão, água e esgoto. É necessário superar a crença obsoleta de que concessionários monopolistas podem ser satisfatoriamente regulados por agências governamentais, que na prática mostram-se tão ineficientes quanto os monopólios que regulam, e liberar o setor ferroviário brasileiro das pesadas amarras governamentais por meio de uma profunda reforma estrutural e institucional que certamente deverá envolver uma remodelação dos contratos de concessões para uma gradual redução da necessidade de intervenção estatal e que permita ao setor caminhar de forma autônoma e livre por conta própria.

16 de junho de 2018

Referências Bibliográficas

DE RUS, Ginés; GÓMEZ-IBÁÑEZ, José A. *Competition in the railway industry: an international comparative analysis*. 2006.

Exame. **O que a experiência dos EUA pode ensinar ao Brasil sobre ferrovias**. Disponível em <https://exame.abril.com.br/economia/o-que-a-experiencia-dos-eua-pode-ensinar-ao-brasil-sobre-ferrovias/>. Acesso em 3 de maio de 2018.

Instituto Liberal. **Concessão não é privatização**. Disponível em <https://www.institutoliberal.org.br/blog/concessao-nao-e-privatizacao/>. Acesso em 5 de maio de 2018.

Instituto Liberal. **Concessões ou privatizações?** Disponível em <https://www.institutoliberal.org.br/blog/concessoes-ou-privatizacoes/>. Acesso em 9 de maio de 2018.

PINHEIRO, Armando Castelar; RIBEIRO, Leonardo Coelho. *Regulação das ferrovias*. FGV, 2017.

STIGLER, George J. *The theory of economic regulation*. The Bell Journal of Economics and Management Science, v.2, i.1, 1971.

World Bank. **Railway Reform: Toolkit for Improving Rail Sector Performance**. Washington D.C.:2011. Disponível em http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/railways_toolkit/index.html. Acesso em 10 de maio de 2018.

16 de junho de 2018

(*) João Rodrigues é graduado em Administração de Empresas – EAESP Participa do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica – PIBIC é Pesquisador Acadêmico | GVPESQUISA

