



Privatização Ferroviária através de Concessões

As origens e efeitos da experiência na América Latina

Relatório para a

Federação Internacional dos Trabalhadores de Transporte (ITF)

por Brendan Martin

com a assistência de pesquisa de Ana Beatriz Urbano

Public World, 2002

ÍNDICE

	página
1. INTRODUÇÃO	
1.1 Alcance e objetivos deste relatório	1
1.2 Resumo das tendências e dos resultados deste relatório	2
1.3 Padrões de mudança estrutural nas ferrovias	3
1.4 Problemas da propriedade estatal e as forças impulsionadoras da reestruturação	4
1.5 O FMI, o Banco Mundial e o ajuste estrutural	6
2. CONCESSÕES: A PRINCIPAL FORMA DE PRIVATIZAÇÃO FERROVIÁRIA	
2.1 Por que as concessões são a principal forma de privatização ferroviária	7
2.2 A reestruturação como base para as concessões	8
2.3 A mecânica das concessões	9
2.4 Exemplos de contratos de concessões	10
3. AS CONSEQÜÊNCIAS DAS CONCESSÕES	
3.1 Impacto sobre as finanças e investimentos públicos	11
3.2 Impacto sobre os serviços de frete e passageiros	12
3.3 Impacto sobre a segurança	15
3.4 Impacto sobre o emprego e os trabalhadores	15
3.5 Impacto sobre a regulamentação	17
4. A EXPERIÊNCIA DA PRIVATIZAÇÃO FERROVIÁRIA NO BRASIL	
4.1 Origens das ferrovias brasileiras	18
4.2 Propriedade estatal	19
4.3 O processo de privatização	19
4.4 Investimento e regulamentação	20
4.5 Mudanças nas cargas de frete e passageiros	21
4.6 A segurança nas ferrovias	21
4.7 Emprego, condições de emprego e demissões	22
4.8 O futuro	23
5. CONCLUSÕES E LIÇÕES	23
Bibliografia	26

INTRODUÇÃO

1.1 Alcance e objetivos deste relatório

A década de 1990 foi marcada pela "reaparição das operações ferroviárias privadas nos países em desenvolvimento depois de meio século de nacionalização e administração pública", afirmava um relatório do Banco Mundial em junho de 1999.¹ Nos países que são clientes do Banco Mundial, a forma predominante de privatização foi a transferência de responsabilidade pelos serviços e pelo investimento em infra-estrutura para empresas privadas, com base em concessões a longo prazo. O Banco Mundial, mais do que qualquer outra agência internacional, foi responsável por essa tendência, tanto através da sua defesa desta política como da sua insistência na sua implementação como condição de oferecer apoio para a grande necessidade de investimento e reestruturação no transporte.

Este relatório, solicitado pela Federação Internacional dos Trabalhadores de Transporte (ITF) em junho de 2001, em prosseguimento a debates na Conferência da Seção de Trabalhadores Ferroviários da ITF em Durban, África do Sul, em outubro de 2000, concentra-se na experiência de tais concessões na América Latina. O foco é na América Latina porque foi lá – na Argentina – que foi realizada a primeira experiência moderna de importância sobre concessões ferroviárias em um país "em desenvolvimento"² com o apoio do Banco Mundial e porque outros países latino-americanos seguiram o exemplo a um grau mais elevado do que ocorreu em outras partes do mundo.

Além de ser uma região onde ocorreu a maioria das concessões, a América Latina é a região onde o envolvimento do Banco Mundial em concessões ferroviárias foi melhor documentado, particularmente pelo próprio Banco Mundial. No entanto, as informações deste relatório são significativas para outras partes do mundo, não só devido a uma tendência global geral para uma convergência de políticas no setor de serviços públicos – convergência esta encorajada e engendrada por instituições internacionais, incluindo o Banco Mundial – mas também porque o próprio Banco Mundial aponta a experiência latino-americana como uma fonte de inspiração e conhecimento para os outros países.

O relatório examina detalhadamente a experiência da Argentina e do Brasil, e em menor grau a do México, tentando explorar os pontos positivos, assim como os negativos, da privatização através de concessões, mas concentra a atenção nos aspectos negativos, já que, até o momento, as informações sobre estes têm sido relativamente escassas. Os aspectos positivos já foram amplamente discutidos e promovidos pelas publicações do Banco Mundial e pelos documentos de política e relatórios de governos e pelos próprios operadores privados dos serviços. A intenção ao abordar o assunto de um ponto de vista mais céptico não é proporcionar uma imagem desequilibrada, mas principalmente contribuir para a correção do desequilíbrio existente.

Espera-se que o relatório ajude os afiliados da ITF na América Latina e em países de outros continentes a avaliar a experiência e desenvolver suas políticas e estratégias para lidar com a tendência à privatização. Nosso objetivo é contribuir para que os afiliados enfrentem a privatização ferroviária de um ponto de vista mais bem informado e ajudá-los em seus esforços para encorajar os governos, empregadores e instituições internacionais a colaborarem com os trabalhadores ferroviários e seus sindicatos no desenvolvimento de abordagens baseadas no princípio da participação para a reestruturação e modernização das ferrovias.

Este relatório procura desenvolver e complementar um relatório anterior de Public World para a ITF, *Structural Adjustment and Railway Privatisation: World Bank policy and government practice in Ivory Coast and Ghana*, publicado em outubro de 1997. Este relatório não substitui o anterior, mas o complementa. A experiência e a análise do relatório anterior continuam a ser pertinentes para os afiliados da ITF, principalmente na África subsaariana, embora a experiência dos países latino-americanos analisada neste relatório provavelmente tenha maior pertinência para a África do Sul. Embora continuem a ser pertinentes, não repetiremos aqui as linhas gerais da política do Banco Mundial apresentadas no relatório anterior.

De acordo com as limitações impostas pelo orçamento do projeto, foram utilizadas neste relatório principalmente fontes já publicadas, embora também tenha sido usado algum material original procedente de fontes sindicais. Grande parte das informações apresentadas no relatório foram extraídas de estudos publicados pelo Banco Mundial, o qual não só facilitou grande parte da

experiência aqui descrita, mas também supervisionou e informou sobre seus efeitos muito mais a fundo do que qualquer outra instituição oficial ou acadêmica.

1.2 Resumo das tendências e dos resultados deste relatório

A década passada presenciou uma continuação da tendência mundial para a privatização dos serviços públicos, que começou na década de 1980. Em ferrovias (e nos serviços de utilidade pública como abastecimento de água e eletricidade), a forma predominante de privatização tem sido concessões a longo prazo para empresas privadas. Estas são, normalmente, consórcios de empresas transnacionais (frequentemente de propriedade americana) especializadas no setor ferroviário com a participação de bancos e empresas locais. As últimas, normalmente, são empresas cujo principal interesse encontra-se em produtos transportados por ferrovias. Normalmente, as condições da concessão passam às empresas privadas a responsabilidade pelo desenvolvimento e manutenção da infra-estrutura, operação dos serviços e faturamento, enquanto a propriedade formal dos ativos fixos permanece nas mãos do estado.

A América Latina foi líder internacional na privatização ferroviária através de concessões, com a África a seguir. Em graus diferentes, oito países latino-americanos – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, México e Peru – introduziram concessões ferroviárias privadas na década de 1990. Os países "em desenvolvimento" não foram os únicos a adotar o caminho da privatização. O Japão, Nova Zelândia e Reino Unido encontram-se entre os países da Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OECD) que, de formas distintas, introduziram propriedade e gestão privadas no seu sistema ferroviário. Na União Européia, é provável que esta tendência acelere à medida que as condições da Diretiva 91-440 da Comissão Européia entram em vigor, porque esta Diretiva requer que as redes nacionais sejam estruturalmente divididas em infra-estrutura, frete e serviços de passageiros e sejam abertas a participação transnacional.

Mesmo assim, se o relatório de 1999 do Banco Mundial, citado no primeiro parágrafo deste relatório, for seguido dez anos mais tarde por uma pesquisa dos desenvolvimentos internacionais durante a década atual, provavelmente a imagem apresentada será muito mais complicada do que simplesmente uma continuação da "reparação" da operação privada. Atualmente, muitos contratos de concessão outorgados durante os anos 1990 estão sendo renegociados à medida que os governos, operadores privados, clientes de frete e passageiros estão experimentando os dúbios benefícios do financiamento e operação privados. O objetivo de reconciliar o interesse público com os interesses comerciais das empresas envolvidas através de cláusulas contratuais e regulamentação dos contratos está demonstrando ser muito menos simples na prática do que na teoria.

Isso se deve, em grande parte, a que continua em disputa a definição do que se entende por "interesse público". O Banco Mundial e outras instituições internacionais continuam comprometidos com o desenvolvimento de serviços de infra-estrutura, como a ferrovia, fiéis a uma abordagem do desenvolvimento socioeconômico com base na expansão das exportações no contexto de um comércio mundial cada vez mais liberalizado. Essas instituições insistem em que esta é a rota para o crescimento econômico e a redução da pobreza e as economias nacionais e locais devem adaptar-se a ela. A idéia na base de uma provisão de serviços ferroviários mais adaptada às exigências do mercado é fornecer melhor infra-estrutura para tal desenvolvimento. Isto envolve dar prioridade ao fornecimento de infra-estrutura e serviços de transporte adequados às necessidades de grandes produtores transnacionais das principais mercadorias de exportação, em vez de permitir que pequenos e médios produtores desenvolvam mercados locais mais eficazmente. Essa prioridade é refletida nos resultados desiguais da privatização através de concessões.

Não há dúvida de que, em alguns casos, a privatização proporcionou investimentos em grande escala e melhoramentos significativos na eficiência e que, em alguns países, foi possível, através de concessões, renovar partes da infra-estrutura ferroviária enquanto exonerava os governos e os contribuintes do fardo de subsidiar continuamente operações que davam prejuízo. No entanto, este não foi, de maneira alguma, um resultado constante e mesmo nos casos em que foi conseguido, o custo social foi enorme.

Especificamente, a experiência até agora reforça a sabedoria convencional de que, embora partes das redes ferroviárias possam ser operadas com lucro, outras partes (e redes como um todo) exigem subsídio público, quer os serviços sejam privatizados ou não. A alternativa é permitir que os serviços que dão prejuízo mas que são social e/ou economicamente valiosos sucumbam, como tendeu a acontecer com os serviços interurbanos de passageiros na América Latina, ou aumentar as tarifas, como tendeu a acontecer nos serviços de curta distância. Em geral, enquanto as concessões de serviços de frete envolvem o pagamento de taxas pelas empresas ao estado, as concessões de serviços de passageiros exigem que o estado pague subsídios às empresas.

Sem dúvida, as concessões foram associadas a alguma redução de custos, principalmente através de perdas de emprego, que ocorreram em uma escala muito grande. Nos países latino-americanos, que são o foco principal deste relatório, o nível de emprego direto com as ferrovias foi tipicamente reduzido em 75% e o financiamento do Banco Mundial foi decisivo em permitir que isso acontecesse. Foram criados alguns novos empregos, mas estes foram principalmente com empreiteiras e subempreiteiras. Não está claro até que ponto estes novos empregos compensaram os perdidos ou como os termos e condições de emprego mudaram como resultado da subcontratação. Estes últimos pontos encontram-se entre uma série de tópicos muito importantes que justificariam um projeto de pesquisa mais amplo.

O impacto sobre os trabalhadores ferroviários restantes parece ter variado, de acordo com a diversidade na disponibilidade de mão-de-obra especializada, força dos sindicatos e outros fatores que influenciam as condições do mercado de trabalho. Existem fortes exemplos ilustrativos (que vêm a corroborar as previsões do que se podia esperar em seguida a perdas de emprego em tão grande escala) de intensificação da carga de trabalho e de algum declínio na saúde e segurança no trabalho como consequência. No entanto, o impacto da privatização sobre a segurança em geral parece ter sido variável; há exemplos de segurança melhorada graças a melhores sistemas de gestão e/ou nova tecnologia, mas há também provas claras, em outros casos, de deterioração.

1.3 Padrões de mudança estrutural nas ferrovias

Embora no início muitas linhas fossem de propriedade privada, na segunda metade do século XX, a maioria era operada pelo estado e havia por bons motivos para isso. A propriedade privada demonstrou ser incapaz de desenvolver os serviços de frete e passageiros das formas necessárias, quer para servir a economia como um todo quer para satisfazer as necessidades sociais. A escala e direção do investimento de capital necessário e o caráter natural de monopólio das ferrovias estavam entre os fatores que levaram à propriedade e operação estatais, como uma condição de desenvolvimento estratégico planejado.

"A baixa resistência ao rolamento entre as rodas e os trilhos de aço tornou o transporte por via férrea extremamente eficiente em termos de combustível e relativamente barato", segundo um relato publicado pelo Banco Mundial que acrescenta: "Isto permitiu que as ferrovias crescessem rapidamente como o primeiro sistema de transporte de massa, principalmente para passageiros, desde os anos da revolução industrial. Por motivos militares e industriais, a maioria dos países previa algum tipo de controle público e muitos impuseram seu controle por mandado jurídico." Este modelo de desenvolvimento, tendo servido bem aos países industriais avançados, foi adotado pelos outros países que emergiram mais tarde do regime colonial, determinados a estabelecer sua independência econômica e política.

O mesmo relato do Banco Mundial continua: "O controle público sobre o setor ferroviário ocorreu com ou sem subsídios, obrigações de serviço público aos provedores do transporte na forma de rotas obrigatórias (freqüentemente não lucrativas), horários organizados e serviços específicos para produtos ou áreas estratégicos. A razão final por trás deste controle, que permanece o mesmo até hoje, é que esta indústria é considerada como um mecanismo integral para suplantare barreiras geográficas em certas áreas, para auxiliar o desenvolvimento econômico de zonas subdesenvolvidas e até mesmo para garantir serviços mínimos de transporte para um segmento específico da população."³

A estrutura organizacional através da qual o estado exercia seu controle sobre as ferrovias variou de um país para outro. Em alguns países, as ferrovias eram administradas diretamente por um

departamento do governo, enquanto em outros, foram estabelecidas empresas mais ou menos autônomas que se reportavam ao governo. "Durante os últimos 50 anos, a estrutura de mercado mais comum nos setores ferroviários de muitos países era uma única empresa estatal, com a responsabilidade pela administração unificada da infra-estrutura e dos serviços", de acordo com o relato do Banco Mundial. "Apesar de algumas diferenças no seu grau de autonomia comercial, os métodos tradicionais de regulamentação e controle deste tipo de empresa foram relativamente homogêneos. Em geral, supunha-se que o poder de monopólio da empresa nacional exigia regulamentação de preços e serviços para proteger os interesses gerais. Além disso, as empresas eram obrigadas a satisfazer toda a nova procura àqueles mesmos preços. O fechamento de linhas existentes ou a abertura de novos serviços exigia aprovação governamental. Assim, a concorrência era rara e freqüentemente desencorajada e a preservação do caráter nacional do setor era considerado o fator chave que regia o sistema regulamentar global."⁴

Na década de 1990, isso começou a mudar. Desde que a linha de Rosario a Bahia Blanca na Argentina foi entregue a uma concessão privada em 1991, a privatização ferroviária ocorreu em pelo menos outros 13 países "em desenvolvimento", assim como no resto da rede ferroviária argentina. "Outros seis projetos ferroviários foram concluídos no primeiro semestre de 1998 e espera-se que a tendência para contratos privados continue", prevê o Banco Mundial.⁵

A América Latina está na dianteira, com a África não muito atrás. O banco de dados sobre a Participação Privada na Infra-estrutura (PPI) do Banco Mundial mostra que oito países latino-americanos outorgaram um total de vinte-e-seis contratos ferroviários a empresas privadas e isso corresponde a mais de 80% do total global. "Uma razão para a dominância da América Latina em projetos de ferrovia privada é a experiência positiva da região com a participação privada em outros setores de infra-estrutura", afirma o Banco Mundial, embora até que ponto a privatização do abastecimento de água e eletricidade foi uma experiência "positiva" é certamente questionável. "Muitos governos latino-americanos ganharam experiência em concessões através da participação privada nos setores de eletricidade, telecomunicações, água e serviços sanitários."⁶

Outro estudo comenta: "Depois de 1988, país após país na América Latina anunciou planos de privatizar suas linhas aéreas, companhias telefônicas, empresas de energia elétrica ou gás e petróleo; o mais surpreendente é que esses países implementaram estes planos num ritmo alucinante. Dentro de um período de cinco anos, de 1988-93, seis desses países privatizaram suas companhias telefônicas, nove se desfizeram de suas linhas aéreas nacionais e entre dois e quatro privatizaram empresas nos setores de energia elétrica, ferroviário e abastecimento de água. A Argentina foi mais longe no período mais curto."⁷

Embora projetos de privatização adicionais tenham sido iniciados desde 1998 – na Zâmbia e Zimbabué, por exemplo, não está claro que a tendência continuará no mesmo ritmo de antes. Na realidade, a julgar pelo testemunho do banco de dados PPI do Banco Mundial, a tendência desacelerou durante os últimos três anos, com menos projetos novos durante aquele período do que nos três anos anteriores. Por outro lado, julgando-se pelos relatos de delegados da conferência da seção de trabalhadores ferroviários da ITF em outubro de 2000, parece que um número cada vez maior de governos está embarcando em reestruturação ferroviária. Já que a privatização através de concessões é a forma predominante de reestruturação no mundo inteiro, parece possível e até mesmo provável que a tendência acelere novamente.

De qualquer forma, é necessário aprender certas lições com base nas experiências da década de 1990. Se houve uma certa desaceleração neste processo, pode ter sido devido a algumas conseqüências em países que adotaram a rota da privatização na década de 1990, algumas das quais estão descritas neste relatório. Os resultados da privatização foram mistos, mas é justo dizer que, embora a privatização tenha produzido muitas das conseqüências negativas temidas para a mão-de-obra, não trouxe todas as conseqüências positivas de desenvolvimento econômico e social prometidas.

Se é esse o caso com os melhores exemplos, a experiência verdadeiramente catastrófica da privatização ferroviária no Reino Unido, apesar dos esforços dos defensores da privatização para explicar este caso como uma boa idéia mal executada, pode também ter introduzido uma nota de cepticismo nas mentes dos criadores de políticas em outros países. Muitos estão questionando se a

privatização realmente representa a rota mais adequada e econômica para a reabilitação, eficiência e qualidade de serviço reivindicadas em seu nome e, se for assim, como os operadores privados podem ser regulados para assegurar que cumpram com suas obrigações de maneira compatível com a segurança, desenvolvimento econômico local, amenidade social e outros aspectos de interesse público.

1.4 Problemas da propriedade estatal e as forças impulsoras da reestruturação

Atualmente é um fato bem conhecido que o papel do estado no desenvolvimento social e econômico foi muito contestado depois do choque dos preços do petróleo na década de 1970 e o desenvolvimento de crises financeiras, dívidas e déficit orçamentário em muitos países nos anos 1980. Estes desenvolvimentos aumentaram a dependência de muitos países de instituições financeiras internacionais e coincidiram com o aparecimento – principalmente nos Estados Unidos e, por conseguinte, nas instituições internacionais dominadas pela política americana – de uma fé sem precedentes na capacidade da economia neo-clássica de proporcionar a resposta adequada a qualquer desafio da política pública.

Um pacote de políticas que inclui redução das despesas públicas e privatização dos serviços públicos – elementos do chamado "Consenso de Washington"⁸ – tornou-se um componente padrão das condições impostas por aquelas instituições, principalmente o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, para os empréstimos e outra assistência financeira oferecidos aos países clientes. Isso contribuiu para um investimento cronicamente insuficiente nas ferrovias, cujos efeitos – exacerbados por outras tendências, como a urbanização, que aumentou a pressão sobre a infraestrutura dos meios de transporte em muitas cidades com crescimento acelerado – contribuíram mais tarde para que se considerasse a privatização como o único meio de acesso ao investimento e capacidade administrativa necessários para pôr fim à decadência das ferrovias.

Contudo, a falta de investimento e procura crescente de serviços de transporte urbanos não foram os únicos problemas enfrentados pelas ferrovias. Nos antigos países coloniais, existiam também as desvantagens das circunstâncias que levaram ao seu projeto original. O sindicato ferroviário argentino Sindicato La Fraternidad explicou muitos dos problemas das ferrovias naquele país em termos das circunstâncias coloniais da sua origem, um fator pertinente em toda a América Latina e África. "Como se pode imaginar", afirma o sindicato, "as ferrovias britânicas e francesas na Argentina, criadas originalmente como veículos extratores de riquezas agrícolas a ser transferidas para os mercados europeus, ligavam o porto ao interior. O projeto desta indústria nunca refletiu a necessidade das vias férreas de conectar, unir e integrar as vastas áreas de produção nacional do país."⁹

O mesmo relato do sindicato afirma que, a partir da década de 1960, houve investimento insuficiente para permitir que as ferrovias argentinas cumprissem com eficácia até mesmo o papel limitado para o qual foram projetadas – esta também era uma experiência partilhada por outros países. Em vez disso, foram feitos investimentos em estradas e a concorrência de outros meios de transporte (aéreo assim como rodoviário em alguns países) foi um dos fatores da perda de parcela de mercado por parte das ferrovias. As políticas e práticas corruptas das ditaduras militares na Argentina e em outros países que figuram neste relatório não ajudaram em nada. "Os antecedentes do processo de reestruturação das ferrovias na Argentina reduzem-se à típica síndrome de superestruturas burocráticas centralizadas em um país no qual uma falta de objetivos políticos tem sido um traço característico desde meados da década de 50", afirma o sindicato argentino.¹⁰

Como resultado destes e de outros fatores, as ferrovias da Argentina – e, uma vez mais, esta experiência foi partilhada por outros países – estavam em declínio há mais de duas décadas antes de se tornarem, em 1991, o primeiro modelo de privatização ferroviária concebida pelo Banco Mundial. De 1965 a 1990, houve um declínio de 25% nos serviços interurbanos de passageiros e um declínio de 35% nos serviços metropolitanos de Buenos Aires. Os serviços de frete caíram ainda mais, 50% no mesmo período. Tanto os serviços de passageiros e de frete perderam parcela de mercado em relação aos outros meios de transporte de 1970 a 1989 e, durante os últimos quinze anos daquele período, somente o custo dos salários da empresa estatal em questão, Ferrocarriles Argentinos, ultrapassou a receita.

Este último fato reflete a realidade que, ao mesmo tempo que os governos se tornaram cada vez menos capazes de investir nas suas ferrovias, muitos também as utilizaram como uma fonte de emprego para evitar o crescente descontentamento social e para efeitos de influência política. O poder e o longo histórico dos sindicatos de ferroviários foram significativos em dissuadir os governos de lidar com seus problemas reduzindo a mão-de-obra do setor. Mas os governos também não investiram o suficiente para utilizar ao máximo os conhecimentos e experiência da sua mão-de-obra. Em 1990 na Argentina, persistindo com aquele exemplo chave, mais de 50% da totalidade das vias da rede estava em estado deficiente ou apenas razoável e quase 50% de toda a frota de locomotivas estava fora de serviço. Os serviços também eram altamente subsidiados e, à medida que os governos procuravam meios de reduzir suas despesas, era natural que seu envolvimento com ferrovias que davam prejuízo fosse examinado minuciosamente.

De acordo com um relato do Banco Mundial: "Dentro deste ambiente de proteção, a maioria das empresas ferroviárias nacionais incorreram déficits operacionais cada vez maiores durante as décadas de 1970 e 1980. Além disso, suas obrigações sociais com seus quadros de pessoal tornaram quase impossível chegar a qualquer acordo sobre demissões ou até mesmo ajustes salariais. Em alguns países, as empresas foram forçadas a financiar seus déficits por meio de empréstimos, logo, sua contabilidade perdeu toda a semelhança com a realidade. Os principais problemas associados com a política ferroviária tradicional eram (a) perdas crescentes, que eram normalmente financiadas por subsídios públicos; (b) um alto grau de ineficácia administrativa e (c) atividades comerciais orientadas exclusivamente para objetivos de produção em vez de objetivos comerciais e de mercado."¹¹

Finalmente, tornou-se necessário enfrentar os problemas. Não só tinham sido produzidos enormes atrasos nos investimentos, mas nova tecnologia (tanto nos setores de computação e telecomunicações, como no de contêineres) estava aparecendo com o potencial de melhorar grandemente os serviços e/ou reduzir os custos. Estas novas possibilidades se encontravam fora do alcance das empresas ferroviárias sobrecarregadas com perdas enormes, enquanto interesses comerciais importantes exigiam serviços de frete mais rápidos, mais baratos e mais confiáveis e os passageiros de curta distância exigiam melhoramentos semelhantes. Claramente, em todas as circunstâncias, algo radical tinha de ser feito.

1.5 O FMI, o Banco Mundial e o ajuste estrutural

A natureza do que foi realmente feito resultou em parte do fato de que os problemas econômicos que produziram a crescente crise ferroviária em muitos países também aumentaram sua dependência das instituições financeiras internacionais. Os programas de estabilização do FMI e os programas de ajuste estrutural do Banco Mundial contribuíram para a inabilidade dos governos de investir o suficiente em ferrovias e em outras áreas dos serviços públicos, já que aquelas instituições insistiam que a despesa pública devia ser reduzida em vez de aumentada. Mais tarde, as mesmas instituições insistiram na privatização como uma condição do seu apoio para organizar investimento para superar os problemas que elas mesmas tinham ajudado a criar.

Como um relato observou: "Ao mesmo tempo, muitos países latino-americanos estavam passando por programas severos de estabilização econômica e ajuste estrutural que exigiam medidas significativas de austeridade e políticas fiscais rígidas. Como resultado, as despesas em desenvolvimento de infra-estrutura foram cortadas. Em 1993, muitos destes países não puderam fazer frente até mesmo às mais urgentes necessidades de infra-estrutura. ... Portanto, diante da necessidade de melhorar a eficiência e aliviar a pressão sobre os fundos públicos, muitos países latino-americanos escolheram a abordagem de privatização-concessão para as operações de infra-estrutura."¹²

De acordo com o Banco Mundial: "Os governos estavam interessados em transferir o risco deste investimento para o setor privado e os patrocinadores privados estavam dispostos a assumir o risco sob disposições contratuais com credibilidade e de duração suficiente – dez a quinze anos, onde o operador investia apenas em material rodante, mas até noventa anos onde a via férrea precisava de restauração substancial."¹³

O papel do Banco Mundial foi não só contribuir para os problemas que a privatização devia resolver e forçar a privatização (através de condições de empréstimo) como a solução. "As organizações multilaterais também foram uma fonte significativa de financiamento de infra-estrutura na América Latina", afirma outro relato. "Durante o período de 1971-1993, o IADB (Banco Interamericano de Desenvolvimento) entregou uma média anual de US\$ 1,8 bilhão para projetos de infra-estrutura." Na década de 1990, o Banco Mundial cada vez mais vinculava sua assistência à privatização: "A IFC (Corporação Financeira Internacional), a subdivisão de financiamento do setor privado do Banco Mundial também assumiu uma abordagem agressiva aos investimentos em infra-estrutura do setor privado. Em 1993, seus empréstimos e investimentos naquele setor a nível mundial cresceram para US\$ 330 milhões para projetos de infra-estrutura no valor de US\$ 3,5 bilhões. ... No mundo inteiro, os projetos de investimento da IFC representaram entre 15 e 25% de todo o investimento privado em infra-estrutura, que foi calculado entre \$14 e \$20 bilhões ao ano."¹⁴

Esta concentração em investimento em infra-estrutura (incluindo a infra-estrutura ferroviária) vinculado à privatização aumentou durante a década de 1990. Como outro dos muitos relatos do Banco Mundial da experiência coloca: "A década de 1990 caracterizou-se por um aumento dramático na liberalização das políticas de transporte e por um fortalecimento da função de operadores e investidores privados na infra-estrutura dos meios de transporte no mundo inteiro. Esse aumento na participação do setor privado freqüentemente refletiu ideologias em mudança sobre o papel do estado e o descontentamento da população com os serviços públicos. Contudo, a principal força motriz por trás disso, foi geralmente a pressão para procurar financiamento privado imposta sobre os governos por prolongadas crises financeiras. Esta mudança no financiamento do setor também está proporcionando uma oportunidade de reestruturá-lo numa tentativa de melhorar sua eficácia e sustentar esses melhoramentos."¹⁵

Outro estudo do Banco Mundial acrescenta: A maioria dos projetos ferroviários encontra-se em países com um longo histórico de transporte ferroviário, freqüentemente com um envolvimento privado inicial. Grandes perdas financeiras e as deficiências operacionais incitaram os governos a considerar (ou reconsiderar) a participação do setor privado. A deficiência no investimento dos governos levou ao interesse entre clientes de frete de tomar posse das redes e o potencial para rendimentos confiáveis encorajou o apoio de patrocinadores."¹⁶

Contudo, para realizar aquele potencial, os "patrocinadores" privados (um termo que implica interesse beneficente e não comercial, mas é o termo que o Banco Mundial usa rotineiramente para se referir às empresas que formam consórcios de concessão) precisam que os custos e, principalmente, a mão-de-obra sejam reduzidos. É por isso que foi no setor ferroviário que o Banco Mundial desenvolveu uma nova área da sua assistência técnica – o financiamento direto de reduções de mão-de-obra em preparação para as concessões. Sem isso, não se poderia ter oferecido aos "patrocinadores" "disposições contratuais dignas de crédito". Neste e em outros aspectos, o grau em que os "patrocinadores" realmente absorveram o risco é limitado. Na realidade, grande parte do fardo financeiro foi deixado para o estado.

2. CONCESSÕES: A PRINCIPAL FORMA DE PRIVATIZAÇÃO FERROVIÁRIA

2.1 Por que as concessões são a principal forma de privatização ferroviária

As concessões são a principal forma de privatização ferroviária. De acordo com um relato do Banco Mundial baseado em projetos registrados no seu banco de dados PPI: "As concessões que têm como objetivo administrar e operar ferrovias existentes e envolvem grandes despesas de capital por parte de patrocinadores privados são a forma dominante de contrato para participação privada no setor ferroviário, responsável por vinte-e-dois dos trinta-e-sete projetos (listados no banco de dados)."¹⁷

Outro estudo do Banco Mundial comenta: "Poucas ferrovias foram realmente privatizadas, além dos recentes exemplos da Nova Zelândia, Canadian National, East Japan, Conrail nos Estados Unidos e a infra-estrutura e serviços de frete da antiga British Rail. Em vez disso, a maioria dos governos preferiu outorgar concessões (franquias) ferroviárias. É provável que a razão por que as concessões são normalmente preferidas à privatização é que os governos acreditam que este método lhes

oferece o melhor dos compromissos: os governos retêm o controle final sobre a infra-estrutura (pelo menos no sentido político), enquanto o setor privado desempenha as funções operacionais e compete para conseguir clientes."¹⁸

Esta explicação da razão por que as concessões são a principal forma de privatização ferroviária não é convincente. Certamente, retendo a propriedade da infra-estrutura, os governos podem afirmar que retêm o controle. Isso lhes facilita o trabalho de convencer os eleitores cépticos e os trabalhadores ferroviários, afirmando que assim não facilitam a recolonização do patrimônio do país e que o governo permanece no comando. Alguns até mesmo dizem que as concessões não equivalem a privatização de maneira nenhuma, mas sim a uma parceria na qual as vantagens da propriedade estatal podem ser combinadas otimamente com as dos incentivos comerciais, acesso a capital de investimento, nova tecnologia e técnicas de gestão do setor privado.

Contudo, outro motivo convincente para privatização realizada através de concessões poderia ser que, na realidade, o setor privado não está interessado em assumir a propriedade dos ativos em questão, já que, se fizesse isso, absorveria riscos muito superiores aos das concessões, que incluiriam os associados à transferência para seu balanço do valor de ativos em condições incertas ou deficientes. De uma forma geral (a experiência do Reino Unido é a exceção), a propriedade de infra-estrutura fixa permaneceu nas mãos do estado, embora as concessões normalmente envolvam algum investimento privado em partes da infra-estrutura, além dos serviços de operação privada.

Outro motivo para a preferência por concessões no setor ferroviário pode ser porque já existem antecedentes no setor. De acordo com o Banco Mundial: "Concessão ferroviária não é uma novidade. Muitas ferrovias foram originalmente construídas e operadas como concessões e, se não tivesse sido pela onda de propriedade pública (especialmente forte em países no processo de descolonização) após a Segunda Guerra Mundial, muitas nunca teriam sido operadas pelo setor público." Isto é claramente uma tautologia, mas tem sua finalidade: encorajar a idéia de que a propriedade pública foi uma aberração de curta duração e que a tendência à concessão significa que se está retornando à normalidade.

No entanto, o Banco Mundial não está sozinho ao considerar a privatização como inevitável. Um estudo da Organização Internacional do Trabalho (OIT) afirmou: "O processo de concessão ferroviária foi reiniciado no começo da década de 1990 na Argentina e no Reino Unido e nas medidas iniciais adotadas pela Comissão Européia. O sucesso destas tentativas iniciais, combinado com a falta de alternativas viáveis, levou à sua rápida disseminação na América Latina. O sistema de concessões também está iniciando na África, no Oriente Médio e experimentalmente na Ásia. Um processo semelhante, parcialmente baseado em concessões/franquias e parcialmente em privatização, arraigou-se em vários países da União Européia."¹⁹

Outro estudo publicado pelo Banco Mundial sugeriu que a vantagem do sistema de concessão é que ele permite regulamentação governamental mais eficaz do que outras abordagens de privatização. "Os contratos de concessão permitem o amortecimento de alguns efeitos negativos que podem surgir das ações da empresa privada," afirma o estudo. "Assim, é normal o estabelecimento de preços máximos e níveis mínimos de serviço, de forma a minimizar o impacto nas ações."²⁰ O estudo acrescenta que as concessões "têm sido a forma favorecida de reestruturação porque permite que o governo mantenha o controle final sobre os ativos, enquanto o setor privado realiza as operações do dia-a-dia de acordo com regras pré-especificadas dispostas em um contrato, o que transforma os problemas associados à regulamentação tradicional em questões de cumprimento de contrato."²¹

Nesse contexto, o fato de que se tornou norma renegociar os contratos de concessão por insistência das empresas concessionárias dois ou três anos após o início de acordos de 30 anos é claramente significativo, já que isso destrói grande parte das razões fundamentais para a concessão.

2.2 A reestruturação como base para as concessões

Um pré-requisito das concessões ferroviárias é a separação, não só da infra-estrutura das operações, mas também de um tipo de serviço de outro, de forma que estes podem ser outorgados separadamente. Um dos motivos para isso é permitir que os serviços lucrativos ou potencialmente lucrativos sejam outorgados separadamente dos serviços que dão prejuízo, que também podem ser

outorgados, mas com subsídios estatais garantidos. Em preparação para o processo de concessão, foi particularmente importante separar o serviço de frete do de passageiros e dividir os serviços de passageiros entre serviços interurbanos e de curta distância (estes últimos freqüentemente incluem operações de metrô). De um modo geral, a responsabilidade pelos serviços de passageiros foi descentralizada como parte da reestruturação, mas as províncias (estados) e municipalidades em questão geralmente não têm os recursos para subsidiá-los, com o resultado de que muitos destes serviços sucumbiram.

Mesmo assim foi necessária uma ampla gama de outras medidas de reestruturação como pré-condições para todos os tipos de privatização, já que os operadores privados preferem que o estado assuma a maior parte da responsabilidade, principalmente por reduções de pessoal. "As mudanças envolveram uma revisão da legislação e de outros regulamentos que afetam as ferrovias, redução de pessoal, solução de problemas de aposentadoria e decisão sobre quanto da propriedade o estado deve vender e quanto deve reter. Além disso, foram implementadas várias disposições para pagar por serviços ferroviários não lucrativos (mas socialmente necessários), junto com uma definição precisa dos contratos de concessão e das suas condições principais."²²

A separação da infra-estrutura da operação e a desintegração de redes de serviço em vários arranjos empresariais separados podem produzir resultados positivos permitindo uma maior transparência dos custos e a descentralização da autoridade administrativa. Por outro lado, podem ser perdidas economias de escala e de alcance, junto com a capacidade do governo de desenvolver a ferrovia como parte de programas estratégicos de desenvolvimento dos meios de transporte. "Um fato freqüentemente observado [como lado negativo da desintegração das redes] é que a relação entre os serviços fornecidos e o material rolante usado, assim como a qualidade, quantidade e características técnicas da infra-estrutura é tão estreita que ambos os aspectos precisam ser planejados juntos", admite um dos artigos publicados pelo Banco Mundial.²³

A desintegração das redes ferroviárias também pode dificultar os serviços de passageiros, tornando a emissão de bilhetes de um extremo a outro mais problemática e impor custos adicionais de transação através de disposições contratuais que ligam uma empresa interdependente a outra. Essas e outras desvantagens certamente ocorreram no Reino Unido, onde a abordagem à privatização foi realmente inédita, no fato de que foi o único exemplo em que os serviços e a propriedade da infra-estrutura ferroviária foram privatizados.

Esse exemplo representa um dos extremos da escala de reestruturação. Na década de 1980, alguns países reestruturaram transferindo a responsabilidade para empresas estatais um pouco mais distanciadadas da responsabilidade política diária do que quando as ferrovias são administradas diretamente por um departamento do governo. Muitos países dividiram também suas operações em centros de custos e de lucros e em alguns casos começaram a privatizar o fornecimento de alguns serviços auxiliares, como catering. Alguns países foram muito mais longe, subcontratando (a empresas que normalmente tendem a subcontratar adicionalmente) a manutenção da via férrea e outras atividades operacionais que podem ter repercussões sérias no fornecimento do serviço núcleo. Esta experiência estabeleceu exemplos de gestão privatizada de serviços, uma forma de privatização que em alguns países se estendeu ao próprio serviço núcleo de operação dos trens. É esse o caso com concessões que, além disso, normalmente também envolvem o setor privado na renovação da infra-estrutura com base em contratos com o estado.

2.3 A mecânica das concessões

O modelo para participação privada em ferrovias na América Latina envolve separar os serviços de frete e de passageiros e outorgar concessões para ambos os serviços ou somente para frete, mas neste caso com os serviços de passageiros permanecendo nas mãos do estado (mas geralmente descentralizados). Portanto, as concessões são mais comuns em serviços de frete do que de passageiros e normalmente foram outorgadas a consórcios que vinculam empresas nacionais – geralmente incluindo importantes clientes de frete ferroviário – com operadores ferroviários estrangeiros, freqüentemente de propriedade americana. A estrutura financeira dos acordos de concessão variaram. "Na maioria dos países," de acordo com um relato, "quase todo o financiamento privado da infra-estrutura foi através de participação direta nas ações, a colocação de dívidas no exterior, alguns empréstimos bancários ou ocasionais garantias governamentais."²⁴

Os contratos de concessão tiveram dimensões verticais (funcionais) e horizontais (geográficas). A Argentina, Brasil, Colômbia e México estabeleceram empresas regionais, o Chile estabeleceu quatro empresas de passageiros e duas de frete com uma empresa separada responsável pela infraestrutura. O Banco Mundial observou, com base em informações do seu banco de dados, que "em 76% dos projetos, o governo transferiu a gestão dos ativos fixos e do material rolante para o setor privado como uma utilidade pública integrada verticalmente, introduzindo concorrência no estágio de licitação", enquanto "alguns governos foram mais adiante, exigindo que os concessionários abrissem sua rede para operadores concorrentes."²⁵

Houve variações na duração dos contratos de concessão. Alguns governos tentaram compensar a maior concorrência e o controle regulamentar oferecido pelos contratos curtos (devido a sua data de vencimento mais próxima) com a necessidade de uma maior duração para encorajar o investimento. Na Argentina, foram outorgadas concessões de 30 anos para os serviços de frete e concessões de 10 ou 20 anos para os serviços de passageiros privatizados mais tarde.

A natureza do processo de avaliação das licitações concorrentes também variou. Um fator importante nessa questão foi que, embora as concessões para serviços lucrativos possam ser outorgadas com base na concorrência para pagar a maior taxa ao estado; nos serviços que dão prejuízo, que os governos decidem manter devido à sua necessidade ou conveniência social ou econômica, a concorrência é para o subsídio mais baixo. Algumas vezes, o processo de licitação foi aberto, enquanto em outros casos, foi preferido algum tipo de pré-seleção dos candidatos.

Os critérios para seleção podem ser orientados por prioridades do governo, tentando equilibrar objetivos mais amplos com fatores financeiros. No entanto, já que as pressões sobre as finanças públicas tendem a dominar as razões para a privatização, esta consideração tende a influenciar mais fortemente a seleção de concessionárias e condições do contrato, mesmo se outros critérios também forem levados em consideração. A Argentina tentou incorporar uma ampla gama de objetivos nos contratos junto com critérios de avaliação quantitativos e qualitativos. As licitações para as seis concessões de frete foram avaliadas usando o valor líquido atual das taxas a serem pagas ao governo durante os primeiros 15 anos das concessões, a qualidade dos planos comercial e de investimento, os níveis de pessoal, a taxa da via férrea proposta para os trens de passageiros e a parcela do interesse argentino no consórcio. Quando a Argentina veio a privatizar os serviços de passageiros do metrô, o governo simplificou substancialmente o critério de decisão, concentrando sua atenção em minimizar os subsídios. De forma semelhante, "o Brasil leiloou com sucesso as seis concessões ferroviárias regionais para o lance mais alto acima do preço mínimo especificado pelo governo. Foi exigido que as concessionárias fizessem um pagamento inicial imediatamente após o leilão, seguido de uma série de pagamentos pré-determinados ao longo da duração da concessão."²⁶

As obrigações das empresas concessionárias para com as concorrentes em potencial ou outras empresas que desejassem usar a infra-estrutura administrada por elas também têm variado. Na Argentina, por exemplo, enquanto as concessionárias dos serviços de frete tinham direitos exclusivos de frete nas "suas" linhas, eram obrigadas a disponibilizá-las para os serviços de passageiros operados pelo estado em troca de uma taxa acordada. Em outros casos, as concessões começaram com direitos exclusivos para a concessionária com base em contratos que permitiam que os concorrentes usassem a infra-estrutura após um determinado número de anos.

2.4 Exemplos de contratos de concessões

A rede integrada da Argentina foi dividida em três partes – serviços de frete, interurbanos de passageiros e metropolitanos de curta distância (em Buenos Aires). Os serviços de frete foram subdivididos em seis franquias regionais integradas verticalmente, mais ou menos correspondentes à antiga estrutura privada antes da nacionalização em 1948. Em seguida, os contratos foram concedidos a consórcios que vinculavam empresas argentinas e internacionais por 30 anos.

O estado continuou a ser o proprietário dos ativos fixos – via férrea e estações – e do material rolante, que era arrendado às concessionárias como parte dos contratos. A integração vertical significava que cada uma das seis era responsável por todas as atividades envolvidas – melhoramento e manutenção de instalações fixas, como estações e via férrea, operar os serviços de trem e marketing

e controle financeiro. Além disso, os contratos exigiam que as empresas investissem na atualização da infra-estrutura da maneira especificada nos contratos de concessão. Em compensação, as concessionárias recebiam direitos de monopólio, exceto que, como foi mencionado anteriormente, eram obrigadas a permitir que os serviços de passageiros fossem operados na "sua" via férrea em troca do pagamento de uma taxa. Embora as próprias concessionárias tivessem o direito de operar serviços de passageiros, não eram obrigadas a fazer isso.

Os serviços interurbanos de passageiros foram transferidos para as províncias, que tiveram a opção de manter os serviços com seus próprios recursos ou encerrá-los. Na realidade, não houve escolha para as províncias, já sob grande pressão orçamental, a maioria não foi capaz de manter os serviços, que, portanto, foram encerrados. Aquelas que escolheram manter os serviços tiveram de entrar em acordo com as concessões dos serviços de frete sobre as taxas de utilização da via férrea. Os estudos de viabilidade dos serviços interurbanos de passageiros tinham indicado que somente um corredor – entre a capital Buenos Aires e o popular balneário de Mar del Plata – poderia ser operado lucrativamente.

Os serviços metropolitanos foram concedidos através de contratos de 10 anos (20 para o sistema de metrô de Buenos Aires). Diferentemente das concessões de frete, os critérios de decisão eram simples: o estado especificava o plano de investimento e reabilitação necessário e concedia o contrato ao consórcio que, em troca, requeria os subsídios mais baixos. Logo, de forma diferente das concessões de frete, sob as quais as empresas privadas pagavam taxas ao estado, estas eram chamadas concessões negativas, envolvendo pagamentos do governo às concessionárias.

Todas as concessões da Argentina foram outorgadas até 1996, o ano em que o México começou a dividir seus serviços ferroviários em três empresas regionais, mais uma quarta empresa servindo a capital e um número reduzido de linhas mais curtas. Cada uma dessas três concessões regionais – que transportavam predominantemente frete – foram privatizadas em 1998. O estado reteve a propriedade da infra-estrutura, mas vendeu as três empresas, com concessões de 50 anos que incluíam a responsabilidade pela manutenção e investimento futuro e 25% cada uma das ações da quarta empresa (os 25% restantes sendo retidos pelo estado).

A concessão do nordeste foi vendida a um consórcio constituído por uma empresa mexicana e outra americana, chamado Transportación Ferroviaria Mexicana (TFM). O consórcio consistia na empresa de transportes mexicana TMM e a Kansas City Southern dos EUA, que pagou cerca de US\$ 1,4 bilhão pela concessão. A concessão do noroeste também foi vendida, por cerca de US\$ 524 milhões, para um consórcio chamado Ferrocarril Mexicano (Ferromex), formado pelas empresas Grupo Mexico e Union Pacific. A menor das três foi vendida como Ferrocarril del Sueste (FerroSur) a uma empresa mexicana, Grupo Tribasa, por cerca de US\$ 322 milhões. Os serviços de passageiros permaneceram nas mãos do estado, mas foram drasticamente reduzidos. Enquanto a criação de vínculos internacionais foi o fator que impulsionou a privatização em outros países latino-americanos, no México, a principal força motriz foi facilitar o tráfego através da fronteira a custo reduzido, dentro do contexto do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA).

3. AS CONSEQÜÊNCIAS DAS CONCESSÕES

3.1 Impacto sobre as finanças e investimentos públicos

De acordo com estatísticas obtidas do banco de dados do Banco Mundial, os 37 projetos de privatização em 14 países em desenvolvimento iniciados até 1998 envolveram planos para investimento no total de US\$ 14 bilhões durante a validade – até 90 anos – dos contratos. Houve variações tanto no grau em que as concessões cumpriram esses compromissos, como no grau em que o setor público foi liberado de sua responsabilidade de provisão de capital para investimento.

No México, de acordo com declarações feitas na conferência Transporte Internacional realizada em Monterey, naquele país em 1999, os operadores privados logo "começaram a investir somas consideráveis para melhorar a infra-estrutura, procedimentos operacionais e sistemas de informação."²⁷ O diretor de um dos consórcios disse que sua empresa investiria US\$ 230 milhões, concentrando-se especialmente no desenvolvimento de estações intermodais no México e no Texas

(em uma *joint venture* com a Texas Mexican Railway, com a qual tem vínculo empresarial). Também disse que sua empresa está investindo em tecnologia de gestão de informação mais aperfeiçoada.

O outro consórcio EUA/México planeja investir \$ 218 milhões, principalmente em novo equipamento, mas também em melhorias da infra-estrutura, telecomunicações e sinais. Este também tomou uma decisão comercial de focalizar na capacidade intermodal e em melhores sistemas de informação em resposta às exigências de seus principais clientes de frete.

No entanto, no México nem tudo foi de acordo com o plano. Uma das empresas concessionárias teve dificuldades financeiras logo no início, as quais levaram a que o estado tivesse que aumentar o número de suas ações para salvar a situação. Em geral, contudo, o governo mexicano calcula que suas despesas no setor ferroviário foram reduzidas em uns US\$ 400 milhões por ano.

Um relato do Banco Mundial sobre a experiência argentina também registra uma experiência mista, um pouco diferente das intenções declaradas originalmente. "A primeira e mais dolorosa mudança para o sistema como um todo foi a redução no número de empregados que passou de 92.000 trabalhadores para cerca de 17.000 em 1998. Politicamente, isso continua a ser difícil de justificar, principalmente porque não foram alcançados os objetivos fiscais esperados. Apesar da privatização e da redução das despesas públicas necessárias no setor, o governo continua a gastar US\$ 400 milhões por ano em subsídios, além do seu compromisso de pagar US\$ 6 bilhões em investimento durante os próximos 20 anos."²⁸

No entanto, a crise econômico-financeira na Argentina minou a capacidade do governo de manter os subsídios e isso atingiu seriamente a viabilidade das concessões e contribuiu para sua incapacidade, por sua vez, de cumprir suas obrigações com o governo. Na realidade, as concessões de frete argentinas atrasaram seus pagamentos de taxas de concessão ao governo, acumulando atrasos de mais de US\$ 15 milhões.

Nos serviços de passageiros argentinos, os subsídios por passageiro caíram porque os números de passageiros aumentaram, mas: "Os resultados não são tão claros assim ... os resultados mistos levaram a uma renegociação da maioria dos contratos em 1998-99. Isso provém do fato de que as expectativas extremamente altas promovidas na altura da privatização não foram satisfeitas."²⁹ Além disso: "Os operadores privados estão pedindo um aumento dos níveis de subsídio atual para o metrô para cobrir as despesas operacionais e algum investimento."³⁰

Alguns especialistas em financiamento de capital apontaram as instabilidades financeiras intrínsecas das concessões como fonte de financiamento de infra-estrutura. Estes mesmos especialistas observam que os intermediários financeiros latino-americanos têm orientado sua política quase exclusivamente para empréstimos a curto prazo e raramente oferecem fundos a longo prazo, fator de importância crucial para muitos projetos de infra-estrutura. Da mesma forma, os mercados de capital locais não estão suficientemente desenvolvidos para oferecer financiamento a longo prazo. Estes fatores impediram um número de empresas potenciais de participar do processo, limitando, assim a concorrência. Isso, por sua vez, aumentou o preço do capital, o que leva a preços mais altos dos serviços.

Como resultado destas realidades, a maioria do financiamento para investimento foi obtido no exterior em dólares americanos, expondo as concessões (e, no fim de contas, o estado) a riscos de taxa de câmbio. Os problemas que isso pode causar foram postos claramente em evidência recentemente na Argentina, onde a desvalorização do peso (que tinha estado anteriormente vinculado ao dólar, numa taxa de câmbio de um-para-um) significa que as concessões cujos rendimentos são obtidos em pesos estão tendo que fazer os pagamentos de suas dívidas em dólares. Essa erosão da sua posição financeira certamente será passada ao estado – caso contrário, os serviços sucumbirão como resultado de falência – embora parte da razão fundamental para a privatização seja precisamente aliviar o estado destes fardos e riscos.

3.2 Impacto sobre os serviços de frete e passageiros

Os incentivos incorporados nas concessões significam que, a menos que sejam sujeitos a subsídios do governo, os serviços não lucrativos são abandonados. No caso do México, por exemplo, foram

eliminados todos os serviços de frete com "vagões que não estivessem cheios" e rotas inteiras com baixos volumes de carga. A redução nos números de passageiros transportados foi ainda mais dramática, porque as linhas que davam prejuízo desapareceram. No México, o número de passageiros caiu 80% no primeiro ano.

A prioridade dos consórcios de frete mexicanos tem sido fornecer serviços integrados de transporte mais eficientes para importantes clientes industriais, o que corresponde, na prática, ao objetivo de uma maior "concentração no cliente" que o Banco Mundial e outros defensores das abordagens de reestruturação orientada para o mercado têm tentado inculcar nos governos. Por exemplo, TFM, um dos consórcios de propriedade americana e mexicana no México, alega ter aumentado a capacidade diária de uma estação intermodal para mais do dobro e ter reduzido os tempos em trânsito e os roubos de carga. O outro grande consórcio naquele país está fazendo alegações semelhantes sobre as melhorias que seus investimentos trarão. O que ainda não está claro é o impacto que estas decisões comerciais tiveram sobre os clientes de frete menores, mas é razoável supor que sua situação tenha piorado como resultado da nova concentração no setor de mercado de volume mais alto.

Mesmo assim, algumas das empresas que as concessões mexicanas estão tentando mais seriamente agradar não parecem estar totalmente satisfeitas. De acordo com o maior produtor de cimento do México, CEMEX, a privatização foi seguida de "interrupções no serviço, faltas de equipamento e problemas de comunicação provocadas por incompatibilidades de software." Estes problemas tornaram-se tão sérios que a "CEMEX foi forçada em muitos casos a desviar remessas para barcaças e caminhões mais dispendiosos." Além disso, houve "incerteza nos preços", de acordo com um executivo sênior da CEMEX que foi citado dizendo: "As tarifas continuam a subir ... as ferrovias também continuam a mudar seus procedimentos administrativos e de pagamento ... nós não somos avisados de quando as tarifas vão subir, logo, não podemos planejar a longo prazo."³¹

Este mesmo executivo também relatou problemas que surgiram da divisão da rede nacional, observando que não havia compatibilidade nos sistemas de informação entre as empresas privadas, o que acrescentava aos custos administrativos do cliente.

Outro grande cliente empresarial concordou com o veredicto da CEMEX, de acordo com a mesma fonte. Um executivo de um dos maiores fabricantes mexicanos de aparelhos domésticos elogiou as empresas privadas em alguns aspectos – realçando melhoramentos nos períodos de trânsito – mas criticou "más comunicações internas e entre as ferrovias, resposta lenta a pedidos dos clientes e atenção insuficiente às necessidades dos clientes." Esta mesma fonte mencionou que faltas de equipamento e aumentos súbitos de tarifas causaram problemas.

Estudos do Banco Mundial admitem alguns desses problemas (embora de forma alguma todos eles) mas insistem, contudo, que, em resumo e no geral, a eficácia financeira e a qualidade do serviço aumentaram como resultado da privatização. Um estudo da experiência argentina apóia este veredicto com estatística produzida pelo ministério da economia do país, que revela crescimento constante na utilização e nos rendimentos após a privatização. (Consulte a Tabela 1.) O mesmo relato refere-se também a uma pesquisa que descobriu que 85% dos passageiros de curta distância acreditavam que os serviços tinham melhorado depois da privatização. "A maioria dos indicadores de qualidade do serviço melhoraram como era exigido pelos contratos", afirma o relatório do estudo. "A principal questão pendente é que muitos usuários ainda não estão contentes com as estações ... mas seu melhoramento não fazia parte específica dos contratos."³²

Tabela 1: Tendências nos rendimentos e números de passageiros metropolitanos, Argentina

Linha	(milhões de unidades)	1993	1994	1995	1996	1997
Mitre	Receita (\$)	34,41	38,29	53,48	69,81	80,58
	Vagão-km	16,28	16,92	14,47	21,70	24,16
Sarmiento	Receita (\$)	60,47	61,27	81,88	99,37	111,51
	Vagão-km	20,28	20,68	17,92	23,74	29,07
Urquiza	Receita (\$)	16,79	22,46	23,15	24,72	24,95
	Vagão-km	8,53	9,24	9,68	9,78	10,26

Roca	Receita (\$)	<i>64,91</i>	<i>75,77</i>	116,4	136,0	147,03
	Vagão-km	<i>25,97</i>	<i>33,80</i>	6	2	48,10
				38,90	43,08	
San Martin	Receita (\$)	<i>21,68</i>	<i>29,33</i>	38,03	43,51	46,63
	Vagão-km	<i>13,47</i>	<i>13,02</i>	14,96	15,62	16,78
Belgrano N.	Receita (\$)	<i>11,81</i>	<i>14,78</i>	25,37	28,79	32,28
	Vagão-km	<i>8,52</i>	<i>8,33</i>	9,87	10,53	12,96
Belgrano S.	Receita (\$)	<i>2,02</i>	<i>4,10</i>	8,32	11,35	13,11
	Vagão-km	<i>2,08</i>	<i>2,51</i>	4,64	6,35	6,88
Subte	Receita (\$)	<i>145,32</i>	<i>171,1</i>	187,2	198,8	221,86
	Vagão-km	<i>20,08</i>	5	2	8	30,02
			22,66	25,65	26,76	

Fonte: Ministério da economia da Argentina, reproduzido por Estache and Carbajo, 2000

Os números em *itálicos* representam os anos em que a linha em questão continuou a ser operada pelo estado

Uma análise das estatísticas apresentadas na Tabela 1 parecem sugerir que existem três razões pelas quais devemos demonstrar precaução, antes de concluir, com base nos valores apresentados, que os serviços melhoraram. Em primeiro lugar, o aumento do uso das ferrovias pode simplesmente indicar que os passageiros de curta distância não têm outra opção – apesar da existência de serviços de ônibus – senão utilizar cada vez mais os serviços em questão. Após a privatização ferroviária no Reino Unido, o nível de utilização também cresceu rapidamente, mas isso não representava a satisfação dos passageiros, era sim um resultado da situação de monopólio dos serviços privatizados, em um momento de expansão econômica e de aumento nos custos do transporte rodoviário.

Em segundo lugar, está claro que os rendimentos cresceram muito mais rápido do que o uso, o que parece sugerir um rápido aumento das tarifas. Finalmente, deve-se levar em consideração que as pesquisas entre passageiros de curta distância certamente excluem a opinião dos outros, para os quais os preços tornaram impossível utilizar os serviços ferroviários.

Na realidade, as tarifas subiram entre 40% e 60% desde o início das concessões. "De um ponto de vista financeiro, a operação privada dos serviços de passageiros está tendo repercussões claras. A carga dos custos está passando do governo para os passageiros", afirmou um relatório do Banco Mundial.³³ Uma vez mais, o fato de que mais pessoas estavam dispostas a pagar tarifas mais altas poderia indicar a falta de opções reais, em vez de satisfação dos clientes.

Em todo o caso, este crescimento da procura levou os operadores privados a exigir (com êxito) tarifas mais altas e concessões mais longas que, na sua opinião, são necessárias para lhes ser possível obter benefícios dos seus investimentos e, como resultado disso, seus contratos foram prolongados até 35 anos. Ao mesmo tempo, receberam permissão para aumentar as tarifas em uma média de 80% – entre 50 e 100% dependendo da concessão – durante um período de quatro anos. Levando-se em conta os aumentos das tarifas já aplicados durante os primeiros cinco anos das concessões, isso significa que os passageiros metropolitanos argentinos pagarão cerca de três vezes mais pelo mesmo trajeto dez anos depois da privatização do que pagavam no início da mesma.

Como o Banco Mundial observa um tanto secamente: "O processo está sendo ardentemente debatido na Argentina e, para os usuários expostos a tarifas iniciais mais altas, é provável que este aumento represente um incremento suficientemente significativo nos seus custos mensais de transporte para lhes causar preocupação."³⁴ De acordo com o Sindicato La Fraternidad, este rápido aumento das tarifas resultou em um aumento do número de passageiros que viaja sem bilhete.

No setor argentino de frete, ocorreu um aumento da quantidade de mercadorias transportadas por via férrea semelhante ao aumento ocorrido no número de passageiros, tendo passado de 7,4 milhões de toneladas em 1992 para 17 milhões em 1999. Deve-se ressaltar, no entanto, que, uma vez mais, isto reflete, em parte, o crescimento geral nas atividades econômicas durante o período citado, crescimento este que não foi mantido mais recentemente. De acordo com o website do Ministério da Economia, as mercadorias transportadas por via férrea sofreram uma redução de 7% entre 1999 e 2000 (últimas estatísticas disponíveis) e o colapso da economia argentina ocorrido desde então parece sugerir uma redução ainda mais aguda.

Mesmo antes deste declínio, em comparação com outros meios de transporte, as empresas do setor de frete ferroviário não tinham conseguido alcançar a parcela de mercado esperada no início das concessões. Na realidade, nunca ultrapassaram 8% do mercado. Por outro lado e somente com uma exceção, o aumento conseguido pelas outras cinco concessões no transporte de mercadorias ficou abaixo dos seus compromissos contratuais. O próprio processo de concessão parece ter encorajado os licitantes a exagerar o que seriam capazes de conseguir, como reconheceu um estudo do Banco Mundial: "O otimismo na previsão dos níveis da procura, induzido talvez pelos critérios de licitação utilizados para outorgar as concessões, pode ser, em parte, a causa das diferenças entre os níveis de tráfego esperados e a realidade."³⁵

Como mencionamos anteriormente, ao contrário do que ocorreu com os serviços de passageiros de curta distância, onde os consórcios apresentaram suas ofertas em relação a níveis predeterminados de investimento e melhoria dos serviços, no caso dos serviços de frete, os critérios de avaliação convidavam os licitantes a competir entre si para ver quem prometia mais que seus rivais. "Não há dúvida de que este critério de seleção pode ter induzido as concessionárias a apresentar previsões de procura e promessas de investimento que, embora pouco realistas, as ajudaram a obter a concessão", acrescenta o mesmo estudo do Banco Mundial.

Perante a obtenção de lucros inferiores ao previsto, as concessionárias não mantiveram o pagamento de suas obrigações contratuais com o estado, dívidas estas que foram canceladas contra novas promessas de investimento para o futuro, apesar de que as promessas feitas quando as concessões foram outorgadas não tinham sido cumpridas.

Não nos foi possível obter muitas informações sobre o impacto nos serviços interurbanos de passageiros na Argentina, devido principalmente a que, além da responsabilidade operacional ter passado do governo federal ao provincial (estadual) de acordo com a reestruturação que acompanhou a privatização, a responsabilidade pela supervisão e informação sobre as conseqüências de tais decisões também foi descentralizada. Na prática, o governo federal simplesmente se desfez de toda a responsabilidade em relação ao transporte ferroviário interurbano de passageiros, fator que impôs enormes pressões financeiras adicionais sobre as províncias. Como resultado, algumas províncias não puderam continuar com os serviços, que desapareceram. Em outros casos, os serviços foram mantidos, mas os governos provinciais recusaram-se a pagar as taxas exigidas pelas concessionárias de frete alegando que estas não tinham cumprido suas obrigações contratuais de investimento.

Como realçou um estudo do Banco Mundial: "Os serviços de passageiros requerem maior manutenção do que os trens de frete, cujas concessionárias não parecem estar mantendo as vias férreas de acordo com as normas estabelecidas. Além disso, é possível que a taxa de acesso que as concessionárias de frete cobram dos trens de passageiros seja elevada demais, já que, em comparação com os níveis internacionais, é até 10 vezes superior, em alguns casos." Na prática, ao se recusar a pagar estas taxas elevadas, as províncias que conseguiram manter seus serviços interurbanos estão transferindo de novo a responsabilidade financeira ao governo nacional, já que sua recusa a pagar as taxas de acesso exigidas pelas concessionárias de frete é um dos fatores (mas de forma alguma o único) que forçou estas últimas a exigir a renegociação de suas obrigações com o estado.

3.3 Impacto sobre a segurança

Os afiliados da ITF informaram que muitas vezes a segurança deteriora depois da privatização. Em geral, e de acordo com os representantes sindicais citados em um relatório sobre um simpósio da OIT em 1999, tanto as condições de trabalho como as normas de saúde e segurança no trabalho deterioraram.³⁶ No simpósio foi afirmado que os maquinistas estavam trabalhando mais horas por salários mais baixos e que o número de acidentes tinha aumentado devido à fadiga. Este veredicto foi trágica e claramente demonstrado no Reino Unido, cujas catástrofes ferroviárias foram bem documentadas, se bem que estejam fora do alcance deste relatório. No entanto, é importante mencionar aqui uma das razões da deficiência de segurança no sistema britânico, já que suas causas têm como base uma mudança estrutural que foi repetida em outros lugares.

No Reino Unido, abaixo das 26 empresas que operam a infra-estrutura e a rede de serviços em seguida à privatização ferroviária, a estrutura apóia-se em camadas múltiplas de subempreiteiras, que ganham dinheiro subcontratando de novo, até que na base – onde se realiza o trabalho e onde é necessária a maior força – a mão-de-obra é eventual e individualizada. E assim, embora o sistema britânico privatizado pareça ter uma única empresa responsável pela infra-estrutura, Railtrack, na realidade tem mais de 2.000, sem contar com os trabalhadores autônomos, ainda mais abaixo na hierarquia.

As conseqüências desta eventualização e barateamento da mão-de-obra – que foi acompanhada por uma redução de 50% no número de pessoal empregado permanentemente na manutenção da infra-estrutura – foram descritas vividamente no *Financial Times*: "A primeira conseqüência foi o desaparecimento do antigo companheirismo, que facilitava a detecção e reparo de qualquer problema que ocorresse e os trabalhadores conversavam entre si. Antigamente os trabalhadores eram membros de equipes que conheciam minuciosamente a parte da via que lhes era atribuída. Depois da privatização, os trabalhadores tornaram-se nômades, forçados a se deslocar para novos locais, com pouco ou nenhum conhecimento da via e instruções para não falarem com trabalhadores de empresas rivais, exceto por intermédio de um supervisor, que se encontrava muitas vezes a vários quilômetros de distância. O segundo problema sério era a crescente falta de controle sobre o pessoal e seu trabalho. Houve alegações de subempreiteiras recrutarem trabalhadores em "pubs" para poder cobrir os turnos da noite."³⁷

Parece irônico que um jornal comercial mundial tenha tratado de maneira tão vívida a relação entre as normas de emprego e a segurança e a qualidade dos serviços. Sindicatos da Austrália, Dinamarca e África do Sul, entre outros, comunicaram à ITF problemas semelhantes, embora em termos menos gráficos. Em todo o caso, seu testemunho demonstra a existência de uma relação clara entre um maior uso de empreiteiras e a deterioração da segurança. De maneira semelhante, um sindicato de ferroviários argentinos observou que seus membros têm comunicado um número cada vez maior de acidentes de trabalho devido a qualificações e treinamento inadequados do pessoal. Esse sindicato observa também a ausência nas empresas de políticas de saúde e segurança no trabalho e afirma que as autoridades encarregadas de supervisionar os aspectos de saúde e segurança – que recentemente afirmaram que 89% das empresas não cumpre a legislação em vigor sobre esses aspectos – se vêem "em grande parte impotentes" para fazer cumprir as normas.³⁸

3.4 Impacto sobre o emprego e os trabalhadores

O testemunho sindical sobre a relação entre as mudanças de categoria, as condições de emprego e as mudanças na qualidade e segurança dos serviços é apoiado por alguns relatos comerciais. No México, uma das queixas dos principais clientes empresariais contra o sistema de frete privatizado, por exemplo, é a existência de um número excessivo de trabalhadores sem experiência.³⁹

Para o Banco Mundial, as grandes reduções no emprego ferroviário e o maior uso de mão-de-obra contratada não são subprodutos, mas sim objetivos centrais da privatização. De fato, o maior uso de empreiteiras foi um aspecto dos programas financiado pelo Banco Mundial para enfrentar o custo social das demissões em grande escala. Na Argentina, por exemplo, entre as medidas financiadas pelo Banco Mundial para mitigar as demissões encontrava-se a provisão de oportunidades para os ferroviários se estabelecerem como pequenos negócios contratados por seus antigos empregadores para fornecer várias funções anteriormente realizadas por seu próprio pessoal. Assim, o que equivalia na prática a uma mudança fundamental imposta na categoria e condições de trabalho dos ferroviários foi apresentado como um projeto socialmente benéfico, com a finalidade de reduzir o impacto produzido pela redução no número de empregos. Além disso, muitas vezes, essas empresas de trabalhadores não duraram muito depois da privatização, porque, quase invariavelmente, não tinham capital suficiente e, freqüentemente, não tinham à sua disposição uma capacidade de gestão equivalente à sua experiência operacional.

Segundo informou a OIT: "Embora existissem na Argentina programas de emprego para os trabalhadores que deviam sair do setor público, estes nem sempre foram aplicados rapidamente. Também é certo que, principalmente no setor do transporte ferroviário, houve algumas soluções altamente imaginativas, tais como a concessão gratuita de oficinas de reparo a grupo de

trabalhadores, para que fizessem o reparo das máquinas. Tratava-se de uma forma de subcontratação que dava aos trabalhadores autônomos um projeto produtivo para iniciar sua nova atividade comercial."⁴⁰

No entanto, na prática, e de acordo com o Sindicato La Fraternidad: "A grande maioria estabeleceu-se inicialmente como mini-empresas que não tiveram êxito, porque se encontravam estreitamente vinculadas às ferrovias. Esta grande maioria de trabalhadores encontra-se hoje sem emprego. O estado nunca organizou programas de treinamento para os trabalhadores que tinham estado empregados na indústria por períodos de 15 ou 20 anos. Também é certo que o que anteriormente era um emprego seguro já não é, fator que destruiu nossa identidade como especialistas, em uma indústria em que 70% éramos filhos ou netos de maquinistas."

É necessário levar em conta este testemunho ao considerar o grau em que as enormes perdas de emprego sofridas como resultado da privatização na América Latina foram compensadas pelo desenvolvimento de oportunidades de emprego com empreiteiras e pelas medidas para permitir que o pessoal demitido encontrasse emprego alternativo.

Como a OIT observou: "A reestruturação ferroviária teve um impacto sério sobre o nível de pessoal das empresas privatizadas ... Por exemplo, depois de terem sido outorgadas as concessões da Ferrocarriles de Argentina (FA), o emprego caiu de 94.800 cargos em 1989 para aproximadamente 17.000 em 1997."⁴¹ O impacto desta realidade foi sentido de maneira particularmente intensa no setor de frete, segundo um sindicato de ferroviários argentinos, que descreveu seu impacto social mais amplo em termos altamente expressivos. "Muitos ferroviários e outros trabalhadores tiveram de emigrar para as cidades maiores, já que os lugares onde viviam dependiam das linhas ferroviárias. Assim, estas cidades foram convertidas em cidades fantasma, em que as escolas, bancos, lojas etc. fecharam."⁴²

Apesar de sua enormidade, a escala de perdas de emprego na Argentina associadas às concessões não é um caso atípico. No Chile, onde já havia ocorrido uma redução de 75% da mão-de-obra ferroviária entre a tomada do poder pela junta militar de Pinochet em 1973 e 1990, seu número voltou a ser reduzido em 50% como consequência da privatização, entre 1990 e 1995. A experiência do Brasil foi semelhante (consulte a Seção 4 mais adiante), enquanto na Nova Zelândia, embora o tráfego tenha aumentado depois da privatização, o emprego caiu de 22.000 para 4.600.

No entanto, em outros lugares, a privatização foi apresentada como uma forma de reduzir ao mínimo o impacto negativo do declínio do transporte ferroviário sobre a mão-de-obra. No Quênia, por exemplo, a fase preparatória para a privatização começou em 1995 e envolveu uma redução de cerca de 14.500 para 8.500 trabalhadores. "Conseqüentemente, a empresa não pôde manter seus gastos fixos ou fazer a manutenção de seu material rodante", afirmou em um simpósio o diretor geral da empresa ferroviária estatal, Eric Nyamunga, citado em um relatório da OIT. Assim, a redução do emprego contribuiu diretamente para um declínio maior das ferrovias, em vez de para sua renovação. "Já que o governo não tinha fundos para a provisão de subsídios, foi necessário optar entre a privatização ou a extinção da ferrovia. Embora Nyamunga compreendesse o ressentimento dos trabalhadores que haviam perdido o emprego, declarou que os que tinham saído da empresa tinha dois bens – o treinamento que tinham recebido e algum capital para recomeçar. Nyamunga disse que se a empresa não fosse privatizada com rapidez, iria à falência e os 8.500 trabalhadores restantes perderiam o emprego."⁴³

O impacto da privatização sobre os salários foi determinado em grande parte por fatores do mercado de trabalho, como o nível de oferta de especialidades. Embora a privatização tenha, em alguns casos, levado a uma melhoria salarial para parte do pessoal retido (principalmente nos casos em que reduções excessivas de emprego levaram a escassez de especialistas), os trabalhadores menos especializados ou os pertencentes a grupos em que a oferta era abundante, passaram a trabalhar como pessoal eventual ou sofreram reduções de salário. Na Argentina, um sindicato insiste que os salários, que não aumentaram nos dez anos desde o início do processo de privatização, perderam drasticamente o poder aquisitivo.

No entanto, o impacto pleno dos fatores variáveis do mercado de trabalho sobre os salários pós-privatização dos ferroviários foi amortecido nos casos em que os contratos de concessão continham

cláusulas sobre as condições de emprego. De acordo com a OIT: "No que diz respeito aos salários e outras condições de emprego, os empregados não saem necessariamente perdendo, já que os salários do pessoal empregado antes da privatização podem ser protegidos como uma das condições da privatização, por exemplo, através da negociação de estruturas salariais de dois níveis."⁴⁴ Em outras palavras, estão sendo introduzidos gradualmente salários mais baixos para superar a resistência dos sindicatos à privatização, como ocorreu na Costa do Marfim.⁴⁵

3.5 Impacto sobre a regulamentação

O relatório do Sindicato La Fraternidad da Argentina, citado anteriormente, no qual se indicava que as autoridades regulamentares não podiam impedir que as empresas ignorassem a regulamentação sobre saúde e segurança no trabalho, realça uma das principais falhas na afirmação de que é possível reconciliar os interesses empresariais das concessionárias com o interesse público por meio da redação dos contratos. Todos os regulamentos, qualquer que seja sua mecânica e seus pontos fortes no papel, só têm valor na medida em que é possível obrigar o seu cumprimento. Por sua vez, este cumprimento é uma função de muitos outros fatores, como o grau em que são feitos investimentos na capacidade regulamentar, em termos de orçamentos, número de empregados, treinamento etc. Além disso, nos documentos produzidos pelo Banco Mundial é aceito que, no setor ferroviário, e em particular na Argentina, foram produzidas "assimetrias de informação" entre as empresas e o estado, as quais minaram o cumprimento dos regulamentos. Esta é uma maneira técnica de dizer que as empresas privam o estado das informações necessárias para regulamentá-las com eficácia.

A revista *International Railway Journal* – que faz um levantamento anual sobre investimentos – observou um aumento geral no uso do segredo comercial como uma razão para privar o estado e a sociedade das informações sobre a contabilidade das empresas ferroviárias. No último número, a revista disse o seguinte: "Desde que a *IRJ* foi lançada em 1960, temos publicado de formas diversas nossas sondagens mundiais sobre despesas de capital nas ferrovias e sistemas de trânsito rápido. Esperávamos que nossa sondagem mundial fosse consolidada com o desaparecimento da Cortina de Ferro e, mais recentemente, com o advento de e-mail e da Internet. Infelizmente, o segredo nas ferrovias é cada vez maior e, apesar de termos bombardeado as empresas com mensagens por fax, e-mails e chamadas telefônicas, tornou-se muito difícil obter uma resposta das ferrovias."⁴⁶ Nossa pesquisa para o relatório presente foi dificultada pelo mesmo problema, o que indica uma crescente perda de responsabilidade democrática.

Esses problemas de informação estão contribuindo para um deslocamento no equilíbrio de poder entre as concessionárias e as autoridades regulamentares, a favor das primeiras. Esse deslocamento é exacerbado pelo fato de que a privatização está permitindo o crescimento das empresas, enquanto transfere grande parte dos conhecimentos especializados do estado para aquelas mesmas empresas. Esse deslocamento aumenta, à medida que a privatização se estende. Segundo informou a OIT: "Nos últimos anos, observou-se também um rápido aumento na concentração das empresas ferroviárias e de transporte rodoviário, assim como na operação de concessões de transporte, resultado da desregulamentação e/ou privatização. As empresas de transporte estão investindo no seu próprio subsetor e transformando-se em multinacionais como a Wisconsin Central International, uma empresa ferroviária com operações nos Estados Unidos, Canadá, Nova Zelândia e Reino Unido, ou estão envolvidas em vários meios de transporte, como o grupo britânico Stagecoach, que opera ônibus, trens e aeroportos. Em 1997-98, esta empresa adquiriu operações de ônibus e ferry na Austrália e Nova Zelândia e comprou 49% das ações do Virgin Rail Group. National Express é outro grupo britânico de transportes que está adquirindo interesses em outras partes do mundo. Finalmente, empresas de outros setores também demonstraram interesse considerável em investir no setor de transportes. Basta citar como exemplos a Virgin, ACCOR e VIVENDI."⁴⁷

No entanto, em vez de contribuir para que as autoridades regulamentares contem com capital suficiente para realizar seu trabalho com eficácia e assegurar que os contratos sejam redigidos de forma a superar a lacuna da informação, o Banco Mundial incita a renegociação. "As concessões argentinas de serviços de frete e passageiros enfrentaram problemas, apesar de seu sucesso, em geral", afirma um relatório do Banco Mundial. "As previsões iniciais sobre a procura demonstraram ser otimistas demais e os patrocinadores não puderam cumprir seus compromissos de investimento.

A experiência da Argentina realça a importância da renegociação e de outros mecanismos de ajuste que permitem que as concessionárias mantenham suas operações sem perda de credibilidade por parte do governo."⁴⁸

Contudo, se é verdade que os contratos devem ser suficientemente flexíveis para ser renegociáveis, ao mesmo tempo não se pode afirmar que as salvaguardas incorporadas nos mesmos na altura da privatização podem ser consideradas confiáveis. A experiência brasileira analisada na seção a seguir realça este ponto, assim como muitos outros já levantados neste relatório.

4. A EXPERIÊNCIA DA PRIVATIZAÇÃO FERROVIÁRIA NO BRASIL

4.1. Origens das ferrovias brasileiras

Em comum com outros países latino-americanos, as ferrovias brasileiras se desenvolveram no fim do século XIX e início do século XX, no contexto da exploração de recursos naturais para exportação. Após sua independência política de Portugal, "durante o século XIX, o Brasil encaixava sem dificuldade na ordem econômica mundial dominada pela Grã-Bretanha."⁴⁹ Na realidade, o Brasil tornou-se "um exemplo típico deste tipo de países", em que sua economia dependia de um importante produto primário de exportação (café) e de mais alguns produtos (açúcar, algodão, cacau), enquanto se encontrava aberto a produtos de fabricação estrangeira (principalmente britânicos) e a capital estrangeiro (mais uma vez britânico). Este capital "entrava no país com a finalidade de construir uma infra-estrutura financeira, comercial e de transportes que ligaria mais eficazmente o país à ordem econômica mundial do século XIX."⁵⁰

No entanto, a idéia (promovida em alguns documentos do Banco Mundial) de que as concessões, não a propriedade pública, representam a melhor ordem natural das coisas é minada pelas dificuldades que as concessões produziram no desenvolvimento inicial das ferrovias. Houve várias concessões no Brasil, concedidas na sua maior parte a empresas britânicas, embora algumas tenham sido outorgadas a empresas francesas. Tratava-se de um negócio lucrativo: o estado pagava subsídios às concessionárias e estas também contavam com benefícios garantidos. Conseqüentemente, o nível de favoritismo reinante na escolha das concessionárias era considerável.

Os problemas resultantes do desenvolvimento de ferrovias desta maneira foram muitos. De acordo com um relato: "Foram construídas linhas com diferentes bitolas, as ferrovias ligavam plantações ao porto e muitas linhas tendiam a serpentear, em vez de ligar o interior ao porto da forma mais eficiente. Portanto, o sistema de transporte resultante não transformava o país em um mercado mais unificado."⁵¹

Estas e outras deficiências, junto com a carga financeira de garantir taxas de retorno a seus proprietários estrangeiros, tornaram-se cada vez mais onerosos para o estado brasileiro. "Considerou-se que a obtenção de empréstimos no exterior para comprar diversas linhas ferroviárias seria menos oneroso para a economia. Assim, em 1901 o governo brasileiro iniciou um processo de fazer grandes empréstimos para nacionalizar algumas das linhas ferroviárias, processo que continuou durante os anos. Em 1929, quase metade da rede ferroviária estava nas mãos do governo e na década de 1950, isso tinha crescido para 94%."⁵²

4.2 Propriedade estatal

Em 1957, a maior parte da infra-estrutura herdada pelo estado brasileiro estava institucionalmente unificada na Rede Ferroviária Federal, RFFSA, constituída pelas 18 ferrovias regionais, que consistiam em 22 linhas. Em 1971, foi criada outra empresa estatal, a FEPASA, pela fusão de cinco ferrovias no Estado de São Paulo, que convergiam no porto de Santos. Em 1996, a rede consistia em 29.000 km de vias, transportando 40 milhões de toneladas de frete por ano.⁵³ Essa quilometragem equivalia a um terço do total de vias de toda a América do Sul, mas o volume de frete transportado era seis vezes superior a todo o resto das ferrovias sul-americanas.⁵⁴

No entanto, nessa altura as ferrovias tinham voltado a consistir uma carga insustentável para as finanças estatais. Durante a década 1980 e pelas mesmas razões gerais de outros países da

América Latina e da África – deterioração do comércio de produtos primários de exportação, a subida dos preços do petróleo, as políticas de empréstimo dos bancos internacionais e outras – o Brasil foi afetado por uma crise de débito e por déficits orçamentários cada vez maiores. Esta situação foi exacerbada por fatores mais específicos, como a natureza autoritária e corrupta da ditadura reinante no país naquela altura, que contribuía para uma gestão ineficiente, além de outros problemas.

O impacto sobre a viabilidade das ferrovias foi enorme. A rede completa enfrentava enormes perdas, mantendo-se graças a subsídios estatais sempre crescentes. Certas partes da rede subvencionavam outras partes, o que é perfeitamente razoável se se considera que as ferrovias são um serviço de desenvolvimento, mas o Banco Mundial opõe-se fortemente a este tipo de subvenção, por interferir com as forças de mercado. Em certo momento, 8% das linhas transportavam 80% do tráfego e a crescente concorrência do transporte rodoviário e aéreo nas rotas mais lucrativas reduziu a receita necessária para sustentar a totalidade da rede. Ao mesmo tempo, a concorrência fez com que fossem reduzidas as tarifas para o transporte de carga, minando ainda mais a receita das ferrovias.

A situação financeira da RFFSA não foi ajudada pelo fato de que a rede empregava um número de trabalhadores muito superior ao necessário, um total de 160.000 no ponto mais alto. Embora alguns sindicatos tenham conseguido proteger satisfatoriamente o emprego de seus membros, existiam também outros fatores que fomentavam a baixa produtividade da mão-de-obra. Como em outros setores do emprego estatal, as ferrovias tinham sido utilizadas, em parte, para proporcionar emprego que, em alguns casos, era resultado de favoritismo político em vez de uma consequência de considerações sociais. Este favoritismo levou, por sua vez, a estruturas de gestão excessivamente pesadas nos níveis mais altos, o que minava ainda mais a eficiência. Em 1991, as perdas diárias das ferrovias tinham alcançado US\$ 1 milhão e sua dívida acumulada chegava a US\$ 1,2 bilhão, cifra que subiu para US\$ 2,56 bilhões em 1995.

De acordo com a OIT, embora o emprego ferroviário no Brasil tenha caído de 110.000 para 42.000 entre 1975 e 1995, "a produtividade da mão-de-obra continuou sendo baixa, em comparação com os padrões norte-americanos e de outras concessões ferroviárias latino-americanas."⁵⁵

4.3 O processo de privatização

A partir do fim da década de 1980, foram construídas algumas linhas novas como concessões privadas, mas a reestruturação e a privatização das linhas estatais teve origem em uma decisão de 1993 de incluir a RFFSA no programa geral de privatização do governo brasileiro. Esta decisão foi motivada em parte pelas privatizações ferroviárias ocorridas no Chile e, principalmente, na Argentina. Como resultado dessa decisão, a RFFSA foi reestruturada em seis ferrovias regionais, que seriam individualmente submetidas a concessão. Foram feitos estudos da viabilidade econômica de cada uma das seis para estabelecer o nível de investimento necessário e para planejar programas de redução de emprego.

No fim de 1997, as seis linhas tinham sido privatizadas através de concessões de 30 anos, com o arrendamento de ativos operacionais. A RFFSA reteve a propriedade da infra-estrutura, mas as empresas privadas são responsáveis pelo funcionamento dos serviços e pela manutenção e renovação da infra-estrutura. Em 1998, a FEPASA foi incorporada no que restava da RFFSA, mas logo depois foi privatizada como concessão. No que diz respeito aos serviços de passageiros, a responsabilidade ficou nas mãos do estado, mas foi descentralizada para os estados que, na sua maioria, não tinham meios de mantê-los.

O resultado de tudo isso é que, atualmente, o Brasil tem 11 empresas ferroviárias privadas. As seis principais privatizadas até 2001 são:

- Ferrovias Sul-Atlântico (FSA), vendida a um consórcio constituído pela Railtex (de propriedade americana), o grupo americano de investimento Ralph Partners e investidores brasileiros. Esta ferrovia transporta 50% de todo o tráfego transportado anteriormente pela RFFSA.
- Ferrovias Centro-Atlântico (FCA), que foi vendida para o Consórcio Tacuma, uma subsidiária da CVRD, o maior produtor mundial de minério de ferro. A CVRD também tem ações na CSN, uma companhia siderúrgica privatizada, e, como resultado, a CVRD possui direta ou indiretamente

cerca de 69% da produção de aço do país. Originalmente, este consórcio envolvia também a Railtex, o Banco de Boston e o grupo americano de investimento Ralph Partner, mas em 2000 a Railtex vendeu suas ações para o fundo de pensão da CVRD.

- Ferroban, que adquiriu a antiga FEPASA, foi considerada potencialmente a mais lucrativa das concessões, devido a sua ligação com o porto de Santos. A concessão foi vendida para um consórcio constituído por empresas ferroviárias, bancos e empresas de investimento. Uma vez mais, a CVRD é a principal acionista do consórcio.
- CFN, que era considerada a menos lucrativa, passou às mãos de um consórcio brasileiro liderado pela CVRD.
- MRS Logística, que opera na zona industrialmente mais desenvolvida do país, foi adquirida por um consórcio constituído por empresas de mineração e siderúrgicas, que forneciam a maior parte de seu frete. Este consórcio é liderado pela CSN, que está vinculada à CVRD.
- Novoeste, adquirida por um consórcio de investidores brasileiros e americanos, liderado pelo grupo americano Noel Group.

Já está em curso um processo de fusão das concessões. A Novoeste e a Ferroban já foram fundidas, por exemplo – aumentando a dominância da CVRD – e o processo de consolidação continua em marcha. Um comentarista do jornal comercial *Gazeta Mercantil* prevê que, no final desse processo, restarão somente três ou quatro empresas separadas. Existem também indícios de fusões transnacionais, que estão começando a vincular as concessões argentinas e brasileiras.

4.4 Investimento e regulamentação

Não foi construída nenhuma via nova como resultado da privatização (embora, como já foi mencionado, algumas linhas já estivessem em construção na base de concessões antes das ferrovias terem sido incluídas no programa de privatização), mas foi feito algum investimento na melhoria das vias e, em grau maior, em material rodante novo.

O website do Ministério dos Transportes afirma que, embora o investimento em material rodante tenha aumentado no ano seguinte ao início das concessões, houve uma redução no investimento em infra-estrutura naquele mesmo ano. A maior parte do capital para investimento está sendo mobilizado através do banco de investimento estatal BNDES. O Ministério afirma que está estudando o financiamento de investimento em uma linha, porque a concessionária não cumpriu suas obrigações contratuais.

As 11 empresas privadas tinham planos de investir US\$ 389,5 milhões durante o ano 2000, mas não está claro até que ponto estes planos se converteram em realidade. A empresa com maiores investimentos é a MRS Logística, que pôs em circulação uma emissão de bônus no valor de US\$ 320 milhões, para financiar seus planos. É significativo que seja esta empresa a responsável pela maior parte do investimento, já que sua maior acionista é a companhia siderúrgica privatizada, que fornece a maior parte da sua carga. A maior porcentagem desse investimento foi gasta em novo material rolante para transportar minério de ferro.

Contudo, essa concessão está preocupando precisamente por essa razão. Como outras, a concessão é dominada pela CVRD – produtora de minério de ferro e aço – e teme-se que cobrará tarifas não econômicas de outros clientes para financiar sua dívida, enquanto reduz seus próprios custos de transporte. Foram apresentadas queixas de que a contabilidade da concessão não está suficientemente separada da contabilidade das empresas-mãe, dificultando assim a transparência sobre os custos. Em geral, o aparecimento de importantes clientes de ferrovias como principais proprietários de concessões está preocupando, dado o potencial para a existência de conflitos de interesse, que poderiam impedir que a infra-estrutura fosse tão economicamente benéfica para outras partes da economia como para o negócio central de seus proprietários.

O número de setembro de 2000 da revista *International Railway Journal* afirmava que a privatização ferroviária no Brasil tinha sido bem sucedida, apesar de admitir uma redução no nível de

investimento de 1999 para 2000. A revista alegava que se tratava apenas de um declínio aparente, porque o nível de investimento em 1999 tinha sido distorcido para um valor muito alto pelo enorme investimento necessário naquele ano para construir uma extensão da linha Ferrovia Norte-Sul (Feronorte), estabelecida em 1989 como concessão privada, que não foi uma das privatizadas através de concessão na década de 1990. No entanto, até mesmo aquele auge de investimento deveu-se, em grande parte, a subsídios públicos, já que a maior parte do capital veio do estado (US\$ 500 milhões), com uma contribuição de US\$ 400 milhões de capital privado, dos quais a maior parte (\$ 230 milhões) por intermédio do BNDES.

4.5 Mudanças nas cargas de frete e passageiros

As ferrovias perderam parte da carga que transportavam anteriormente – principalmente combustível, como resultado da desregulamentação do transporte de combustível e da construção de oleodutos – e ganharam outros mercados, principalmente a soja (principal motivo da construção da linha da Feronorte). Segundo afirmação no website do governo, as quatro principais concessões da região industrial do sudeste do país aumentaram consideravelmente suas cargas de frete, contribuindo para um aumento total de 20% no frete transportado, com um aumento de 75% no faturamento. Os informes da imprensa também sugerem que as ferrovias estão transportando uma gama mais ampla de mercadorias do que no passado, principalmente alimentos e bebidas, papel e polpa e automóveis.

Os contêineres também estão sendo usados mais do que antes, o que talvez esteja colocando em desvantagem as indústrias e os produtores agrícolas em pequena escala (cujos produtos podem não ter volume suficiente para encher um contêiner) em relação a seus concorrentes maiores. A concessão MRS Logística alega que aumentou em 40% o transporte de contêineres em um ano, transportando mais minério de ferro, carvão, cimento e produtos de usinas siderúrgicas do que anteriormente.

No entanto, outras concessões parecem não ter desenvolvido o volume de frete como estava planejado. Os contratos de concessão exigiam que as empresas aumentassem em 5% o volume de frete transportado no primeiro ano, mas em alguns casos houve uma redução. Foi informado, por exemplo, que a FCA transportou 4,05 TKU (unidades tonelada-quilômetro) no primeiro ano de privatização, contra 4,66 no último ano antes da privatização e 4,75 no ano anterior. A FSA transportou 5,48 TKU no primeiro ano, quantidade ligeiramente superior à do ano anterior (5,45), mas inferior à do ano precedente (5,7).

A redução nos serviços de passageiros é muito mais clara. Como na Argentina, o processo de privatização envolveu a descentralização destes serviços, mas, em geral, os orçamentos dos governos dos estados não puderam manter os subsídios. As unidades passageiro-quilômetro sofreram um declínio superior a 50% de 1995 a 1999.

4.6 A segurança nas ferrovias

Embora, pelo menos supostamente, as concessões devessem ter trazido consigo uma redução no número de acidentes, a segurança certamente deteriorou em alguns casos e talvez tenha acontecido o mesmo em outros. De acordo com o Ministério dos Transportes, o número total de acidentes caiu 12% durante os últimos cinco anos, mas em alguns casos houve aumentos consideráveis.

Por exemplo, o índice de acidentes na Novoeste aumentou cerca de 50% no ano seguinte ao início do processo de concessão, em comparação com o pior dos seis anos anteriores. Este índice leva em conta o aumento considerável do frete transportado naquela linha durante o mesmo período, parte dos acidentes é atribuído ao uso de mão-de-obra barata para o carregamento das mercadorias. É possível que o índice mais elevado de acidentes possa ser atribuído também às mudanças nos métodos de trabalho. Houve também um aumento aproximado de 20% no índice de acidentes da MRS Logística.

De acordo com Jainina Fernandes, do sindicato de transportes CNTTT, três anos depois do início do processo de privatização, o governo não tinha cumprido suas promessas de que a privatização levaria a uma redução do número de acidentes. Jainina Fernandes afirmou também que estava sendo muito difícil negociar sobre isto com as concessionárias privadas, que se recusavam a

responder à preocupação expressa pelos sindicatos. O mesmo sindicato observou que o empenho para conseguir custos mais baixos através de uma redução dos empregados e maior uso de subempregadas aumentou a fadiga dos trabalhadores, principalmente dos maquinistas, e resultou em uma redução da base de conhecimentos especializados. O sindicato chamou a atenção também para a falta de treinamento na prevenção de acidentes.⁵⁶

4.7 Emprego, condições de emprego e demissões

O impacto do processo de privatização ferroviária sobre o número de empregados no Brasil não requer explicação. No início do processo, a RFFSA empregava 42.000 trabalhadores. Esse número foi reduzido aproximadamente em 50% durante um período de três anos de preparação para as concessões, que produziu 4.000 demissões voluntárias e 18.000 de outro tipo.

O Banco Mundial proporcionou assistência financeira para um projeto com três objetivos: reduzir a mão-de-obra, aumentar a produtividade para níveis semelhantes aos do Chile e Argentina e reduzir ao mínimo o custo social das perdas de emprego. Um estudo realizado como preparação para o projeto revelou que a idade média dos trabalhadores, na sua maioria homens, era de 41 anos, com 18 anos de serviço, baixo nível de escolaridade e com especialização muito baixa ou muito alta. Isso significava que suas possibilidades de encontrar novos empregos eram baixas.

Assim, como preparação para a privatização, o número de pessoas empregadas pela RFFSA foi reduzido para cerca de 21.000. A redução na FEPASA foi de 8.000 para 5.000 empregos. Reconhecendo que a indenização máxima obrigatória por demitido seria inadequada, foi desenvolvido um plano para amortecer o golpe. Foi oferecida aposentadoria antecipada aos trabalhadores de mais de 50 anos, enquanto outros trabalhadores teriam direito a indenização de entre quatro e doze meses de salário, além do estipulado por lei, dependendo do tempo de serviço.

De acordo com um relatório do Banco Mundial: "A equipe encarregada da privatização reconheceu que estas reduções previstas da mão-de-obra não eram, de forma alguma, definitivas, já que depois da privatização de todas as áreas regionais, era provável que a organização de cada sistema mudasse, o que provavelmente levaria a reduções adicionais do pessoal, mudanças nas especializações e melhorias na produtividade."⁵⁷

E assim foi. Dentro de um ano desde o início das concessões, a mão-de-obra foi reduzida novamente em 50%, para um total de cerca de 11.000. Isso quer dizer que desde o início do processo de privatização, foram eliminados cerca de 75% dos empregos. O impacto na carga de trabalho dos empregados restantes está causando preocupação. A Novoeste (agora, como outras concessões, controlada pela CVRD, a companhia produtora de ferro e aço) despediu mais de 1.000 trabalhadores desde a privatização e o sindicato diz que isto aumentou consideravelmente a carga de trabalho dos trabalhadores restantes, principalmente dos carregadores. O Ministério do Trabalho advertiu oficialmente a Novoeste pelo número excessivo de horas trabalhadas por seus empregados.

Um elemento central do programa de redução de pessoal do Banco Mundial no Brasil era a provisão de re-treinamento dos trabalhadores demitidos. Mas o Banco admite que somente uma pequena minoria realmente recebeu o treinamento prometido e que, em um caso, o programa que supostamente deveria beneficiar os trabalhadores só começou 18 meses após a sua demissão. Os atrasos para iniciar os programas de treinamento são vistos como uma das maiores razões para sua falta de êxito, mas os próprios atrasos poderiam ser vistos como uma expressão do interesse limitado nos programas por todas as partes interessadas (incluindo os próprios trabalhadores, cujos pedidos de treinamento foram inferiores ao esperado, refletindo, talvez, seu ceticismo quanto a seu valor prático).

Como parte do processo de privatização, a responsabilidade pelo pagamento das aposentadorias dos ex-empregados ferroviários passou ao estado, logo, essas obrigações não são suportadas pelas concessões.

4.8 O futuro

O Brasil já está presenciando o mesmo fenômeno observado anteriormente na Argentina e, na realidade, em todos os lugares onde se optou por esse tipo de privatização – exigência das empresas para que os contratos sejam renegociados. As empresas alegam que os compromissos aceitos são onerosos demais e que isso só ficou claro depois que as mesmas se familiarizaram mais a fundo com o estado dos ativos que adquiriram. Segundo foi informado, o governo está resistindo a estas pressões, embora não haja informações sobre o progresso das negociações.

Também houve relatos de que, como ocorreu na Argentina, algumas concessionárias não mantiveram os pagamentos devidos ao governo.

5. CONCLUSÕES E LIÇÕES

O ponto com que concluímos a última seção enfatiza que é cedo demais para fazer um julgamento definitivo sobre o impacto da privatização ferroviária através de concessões na América Latina, principalmente porque os contratos estão sendo renegociados. O próprio fato de que estão sendo renegociados demonstra a incerteza intrínseca do processo e o fato de que foram as concessionárias que forçaram a renegociação demonstra que houve uma transferência da autoridade do estado para as concessionárias, desde o início do processo de concessão.

Há indícios de que o limitado controle democrático das concessões, incorporado nos contratos no início do processo, foi enfraquecido pela dinâmica desse mesmo processo. Esta realidade contrasta com as declarações do Banco Mundial sobre a capacidade das concessões de combinar as vantagens oferecidas pelo setor privado – maior eficiência, nova tecnologia, maior acesso a capital e maior atenção ao cliente – com o interesse público definido através de processos políticos. Na prática, as responsabilidades sociais e econômicas mais amplas das concessões estão sendo subordinadas ao desenvolvimento da infra-estrutura e serviços para satisfazer as exigências dos setores mais lucrativos de sua base de clientes, o que significa que esta abordagem da reestruturação e modernização das ferrovias está promovendo uma maior concentração do poder econômico, em vez de reduzi-la.

De acordo com alguns relatos, as concessões não estão cumprindo o prometido, nem aos seus principais clientes de frete e muito menos aos outros. O veredicto vigoroso do sindicato ferroviário argentino La Fraternidad é que "a transferência das empresas ferroviárias ao setor privado:

- Não gerou emprego;
- Não transformou as indústrias com seu investimento em tecnologia;
- Não reduziu o elevado índice de acidentes;
- Não satisfaz as expectativas e necessidades do mercado de transportes;
- Não ampliou as redes vendidas;
- Não manteve nem sua infra-estrutura, nem suas máquinas e material rodante (exceto os incorporados com capital estatal proveniente de subsídios);
- Reduziu as áreas de influência e integração territorial das economias regionais produtivas abolindo os ramais."⁵⁸

Mesmo que seja possível contestar um veredicto tão claro por sofrer influência de interesses setoriais, seus termos são justificados pela extravagância das afirmações feitas no princípio a favor da privatização. Não há dúvida de que houve enormes reduções no número de ferroviários e que a expansão econômica que supostamente resultaria da melhoria e maior economia dos serviços ferroviários não proporcionou oportunidades alternativas de emprego para a imensa maioria dos trabalhadores que perderam seu emprego nem para a geração seguinte de trabalhadores.

Mais especificamente, os programas financiados em parte pelo Banco Mundial, que tinham como objetivo mitigar os efeitos da redução da mão-de-obra, não produziram nem de perto as oportunidades de treinamento e novo emprego na escala necessária para enfrentar o custo social da privatização. Mesmo nos casos em que foram proporcionadas estas oportunidades, o resultado foi uma importante reestruturação da mão-de-obra, reduzindo o emprego seguro e aumentando os contratos de emprego menos seguros e, em geral, com pior remuneração. Além disso, as ferrovias foram privadas de um acervo incalculável de conhecimentos institucionais pela perda de um número

tão grande de trabalhadores bem treinados e experientes, fator que teve um certo impacto negativo sobre a qualidade do serviço e as normas de segurança.

Por outro lado, enquanto foram realizados investimentos – principalmente em nova tecnologia – em alguns casos a eficiência, qualidade dos serviços e, pelo menos potencialmente, a segurança melhoraram. O volume de frete e passageiros transportados aumentou em alguns casos enquanto reduziu em outros. Alguns serviços interurbanos de passageiros desapareceram totalmente, enquanto as tarifas tenderam a subir, principalmente para os serviços de curta distância.

A variedade dos resultados evidencia o cerne da questão – o fato de que a privatização foi concebida principalmente para orientar o desenvolvimento ferroviário para as forças do mercado mundial, que se manifestam no investimento e decisões operacionais das concessões. Tanto seu objetivo como suas conseqüências foram desenvolver uma infra-estrutura do transporte que se adequasse melhor às necessidades do mercado internacional, dominado pelos países mais ricos. Isso se reflete nas decisões de investimento das concessionárias, tanto positivamente – na forma de maior investimento em partes da infra-estrutura a serviço dos corredores de exportação e os produtos principalmente transportados nos mesmos e a capacidade intermodal – como negativamente, serviços piores para outras partes da economia e serviços de caráter social.

As perspectivas futuras de investimento também não estão claras. Uma causa de preocupação é o deslocamento do equilíbrio de poder entre as empresas privadas e o estado, refletido na incapacidade do estado de forçar as empresas a cumprir suas obrigações de investimento e na sua aceitação da renegociação dos contratos. Esta preocupação é intensificada pela tendência observada na propriedade das concessões. Embora não haja dúvida de que a participação de importantes clientes de carga como operadores de concessões beneficiou aqueles mesmos clientes, é possível que isso tenha sido à custa de outros setores da indústria e, especificamente, à custa das pequenas e médias empresas. É provável que as conseqüências dessas tendências encontrem expressão política em uma crescente pressão sobre os governos para proporcionar fundos para a infra-estrutura do transporte e necessidades de serviço do desenvolvimento econômico local e em pequena escala, assim como de toda a sociedade, coisa para a qual as concessões atuais não foram concebidas.

O Banco Mundial afirma que é o "interesse entre os clientes de frete" junto com o "potencial para conseguir receita segura" que explica a natureza da tendência da propriedade entre os consórcios que conseguem concessões ferroviárias. Frequentemente, as novas empresas são alianças entre importantes clientes do setor ferroviário de frete e empresas ferroviárias transnacionais. Existe uma certa preocupação de que, embora esses interesses possam trazer muito investimento de capital altamente necessário, fazem isso de uma maneira que deforma a economia e o impacto social da reabilitação e desenvolvimento da infra-estrutura em favor de poderes econômicos já bem estabelecidos.

O Banco Mundial não está alarmado por esta possibilidade, já que a mesma encaixa bem com o compromisso fundamental desta instituição com países que se concentram no desenvolvimento baseado em exportações, no qual têm uma "vantagem comparativa" no contexto de uma crescente integração econômica internacional. No entanto, um desenvolvimento deste tipo aumenta também a vulnerabilidade dos países às mudanças que ocorrem nos mercados mundiais em relação aos produtos nos quais estão se concentrando – uma dependência que contribuiu para a instabilidade financeira que fez com que o estado investisse menos que o devido. Como ficou muito claro no caso da Argentina, a dependência das concessões de empréstimos estrangeiros em dólares, em um serviço que obrigatoriamente obtém sua receita na moeda local, está aumentando a carga financeira, que será transferida aos clientes de fretes e passageiros e/ou ao estado.

Certamente, as concessões estão produzindo algumas conseqüências imprevistas – ou, pelo menos, não expressadas – principalmente a tendência à renegociação dos contratos (rotineira também na privatização de outros serviços públicos, principalmente no abastecimento de água). Existe um paradoxo na base desta tendência. Por um lado, é natural que os governos e as concessionárias desfrutem de flexibilidade suficiente para reavaliar a procura dos serviços, o fornecimento de serviços e o investimento na infra-estrutura e capacidade operacional correspondentes, de acordo com as mudanças no mercado e nas condições econômicas e sociais mais amplas. Naturalmente, isto seria

uma grande vantagem no caso de ferrovias estatais bem estruturadas, com recursos adequados e administradas com eficácia. No entanto, nas condições de privatização, onde se supõe que o interesse público tenha sido expresso nas condições contratuais acordadas com as empresas privadas, essa flexibilidade pode levar à erosão das condições iniciais e até da sua razão de ser, principalmente se se levar em consideração que, uma vez que as concessões estão em curso, as concessionárias encontram-se em uma posição de negociação muito mais forte, já que o estado cedeu sua capacidade e controle.

Portanto, existe um risco moral inerente no sistema de concessões, já que há incentivos para as empresas privadas apresentarem previsões e compromissos antecipadamente, para derrotar a concorrência pela concessão e, mais tarde, quando a concorrência e a capacidade estatal já não contam, rever suas previsões e exigir a renegociação de seus compromissos. Não temos a intenção de sugerir que esta intenção cínica fizesse parte das decisões mencionadas neste relatório – o autor não tem nenhuma razão para sugerir que qualquer participante tenha agido de má fé – mas não há dúvida de que, já que foi estabelecida uma tendência clara, evidentemente existe o perigo de que decisões futuras reflitam esta tendência. Por outro lado, é possível que a política futura tenha aprendido com a experiência e venha a evitar os erros cometidos.

Uma vez mais, trata-se de abordagens antagônicas do desenvolvimento econômico e social e do papel que a reestruturação e a modernização das ferrovias podem desempenhar a favor de cada uma destas abordagens. A privatização ferroviária através de concessões tende a satisfazer as necessidades dos exportadores em grande escala, em vez dos interesses econômicos mais locais e de menor envergadura ou às necessidades sociais mais amplas. Isto não deveria surpreender, levando-se em consideração o tipo de propriedade das próprias empresas concessionárias e os maiores lucros obtidos com o transporte rápido de carga em contêineres entre e através de instalações intermodais, em vez de proporcionar serviços mais complexos para produtores menores de uma gama mais ampla de produtos ou de transportar passageiros em concorrência com outros meios de transporte.

Portanto, talvez o ponto de partida para avaliar o sucesso ou o fracasso da privatização ferroviária através de concessões seja abrir um diálogo mais amplo sobre a maneira como a infra-estrutura e os serviços devem ser desenvolvidos para satisfazer as necessidades da sociedade e dos interesses econômicos menos potentes. Enquanto as instituições internacionais que estão impulsionando esta tendência mantiverem seus preconceitos contra abordagens alternativas, como uma reestruturação com base no diálogo social, não será possível fazer comparações e julgamentos efetivos.

Como a OIT observou: "Parece ter-se popularizado o conceito errôneo de que somente o setor privado pode implementar com sucesso sistemas, políticas e estratégias de marketing, sendo possível que esse erro tenha por base a convicção de que as empresas do setor público não têm incentivos para operar de uma forma a maximizar os lucros. Contudo, existem numerosos exemplos de empresas ferroviárias de propriedade estatal que empregam estratégias de marketing muito eficazes para alcançar seus objetivos de aumentar ao máximo seus lucros ou sua parcela de mercado. Na França, a organização ferroviária estatal (SNCF) conseguiu tirar das companhias aéreas uma parcela elevada do mercado doméstico de longa distância para os seus serviços TGV de alta velocidade. Sua privatização poderia resultar num paradoxo, onde as estratégias de maximização de lucros de uma empresa ferroviária privatizada fossem contrárias a uma comercialização eficaz dos serviços."⁵⁹

Assim, os resultados confusos da privatização através de concessões sugere que a experiência está produzindo as mesmas distorções que ocorreram quando o estado assumiu a propriedade e a administração das ferrovias, em primeiro lugar. Os objetivos de um desenvolvimento nacional econômico e social sustentável, seguro e socialmente justo que as concessões ferroviárias privadas não puderam transformar em realidade na sua primeira encarnação, parecem ser igualmente difíceis de conseguir dentro do contexto da privatização atual.

BIBLIOGRAFIA

¹ "Private Participation in the Rail Sector – recent trends", Nicola Tynan, em *Public Policy for the Private Sector*, World Bank, Washington, D.C., 1999.

² O termo "em desenvolvimento" aparece entre aspas porque se refere à citação do relatório do Banco Mundial mencionada no primeiro parágrafo e para indicar a opinião do autor de que, em geral, se trata de um termo pouco apropriado e ainda menos quando aplicado à Argentina. No entanto, este artigo não é o lugar para uma discussão mais ampla sobre a natureza do "desenvolvimento". Para uma análise mais geral sobre o relacionamento entre os programas de ajuste estrutural do Banco Mundial, privatização, globalização e "desenvolvimento", consulte *New Leaf or Fig Leaf? The Challenge of the New Washington Consensus*, Brendan Martin, Bretton Woods Project, 2000.

³ "Railways", Javier Campos ad Pedro Cantos, em *Privatisation and Regulation of Transport Infrastructure: Guidelines for Policymakers and Regulators*, Antonio Estache and Gines de Rus, World Bank Institute, World Bank, Washington, D.C., 2000, p.175.

⁴ *ibid*, p.178.

⁵ "Private Participation in the Rail Sector – recent trends", Nicola Tynan, em *Public Policy for the Private Sector*, World Bank, Washington, D.C., 1999, p.1.

⁶ *ibid*, p.5.

⁷ *Privatising Monopolies: Lessons from the Telecommunications and Transport Sectors in Latin America*, Ravi Ramamurti (ed.), John Hopkins University Press, p.4.

⁸ Para obter informações mais detalhadas sobre o pacote de políticas chamado "Washington Consensus" (Consenso de Washington) e discussão das políticas envolvidas, consulte *New Leaf or Fig Leaf? The Challenge of the New Washington Consensus*, Brendan Martin, Bretton Woods Project, 2000.

⁹ *Consequences for La Fraternidad Workers of the Process of Concessions of the Railways*, comunicação do Sindicato La Fraternidad à ITF, maio de 2001.

¹⁰ *ibid*.

¹¹ "Railways", Javier Campos ad Pedro Cantos, em *Privatisation and Regulation of Transport Infrastructure: Guidelines for Policymakers and Regulators*, Antonio Estache and Gines de Rus, World Bank Institute, World Bank, Washington, D.C., 2000, p.178.

¹² "Infrastructure Concession Design and Financing Issues", Juan Luis Guasch, em *Privatising Monopolies: Lessons from the Telecommunications and Transport Sectors in Latin America*, Ravi Ramamurti (ed.), John Hopkins University Press, p.367.

¹³ "Private Participation in the Rail Sector – recent trends", Nicola Tynan, em *Public Policy for the Private Sector*, World Bank, Washington, D.C., 1999, p.3.

¹⁴ "Infrastructure Concession Design and Financing Issues", Juan Luis Guasch, em *Privatising Monopolies: Lessons from the Telecommunications and Transport Sectors in Latin America*, Ravi Ramamurti (ed.), John Hopkins University Press, p.377.

¹⁵ *Privatisation and Regulation of Transport Infrastructure: Guidelines for Policymakers and Regulators*, Antonio Estache and Gines de Rus, World Bank Institute, World Bank, Washington, D.C., 2000, p.1.

¹⁶ "Private Participation in the Rail Sector – recent trends", Nicola Tynan, em *Public Policy for the Private Sector*, World Bank, Washington, D.C., 1999, p.3-4.

¹⁷ *ibid*, p.3.

¹⁸ "Global Trend to Railway Concessions Delivering Positive Results", Louis S. Thompson and Karim-Jacques Budin, em *Public Policy for the Private Sector*, World Bank, Washington, D.C., dezembro de 1997.

¹⁹ *Symposium on the Social and Labour Consequences of Technological Developments, Deregulation and Privatisation of Transport*, Documento de consulta, OIT, Genebra, 1999, p.15.

²⁰ "Railways", Javier Campos ad Pedro Cantos, em *Privatisation and Regulation of Transport Infrastructure: Guidelines for Policymakers and Regulators*, Antonio Estache and Gines de Rus, World Bank Institute, World Bank, Washington, D.C., 2000, p.192.

²¹ *ibid*, p.193.

²² *ibid*, p.179.

²³ *ibid*, p.188.

²⁴ "Infrastructure Concession Design and Financing Issues", Juan Luis Guasch, em *Privatising Monopolies: Lessons from the Telecommunications and Transport Sectors in Latin America*, Ravi Ramamurti (ed.), John Hopkins University Press, p.374.

²⁵ "Private Participation in the Rail Sector – recent trends", Nicola Tynan, em *Public Policy for the Private Sector*, World Bank, Washington, D.C., 1999, p.4.

²⁶ "Railways", Javier Campos ad Pedro Cantos, em *Privatisation and Regulation of Transport Infrastructure: Guidelines for Policymakers and Regulators*, Antonio Estache and Gines de Rus, World Bank Institute, World Bank, Washington, D.C., 2000, p.196.

²⁷ "Mexican railroads face a long, uphill climb", Toby B. Gooley, em *Logistics Management and Distribution Report*, Vol. 38, número 5.

²⁸ *Argentina's Transport Privatisation and Reregulation: Ups and Downs of a Daring Decade-long Experience*, Antonio Estache and Jose C. Carbajo, World Bank, 2000, p.9-10.

-
- ²⁹ *ibid*, p.9.
- ³⁰ *ibid*, p.11.
- ³¹ "Mexican railroads face a long, uphill climb", Toby B. Gooley, em *Logistics Management and Distribution Report*, Vol. 38, número 5.
- ³² *Argentina's Transport Privatisation and Reregulation: Ups and Downs of a Daring Decade-long Experience*, Antonio Estache and Jose C. Carbajo, World Bank, 2000, p.10-11.
- ³³ *ibid*, p.11.
- ³⁴ *ibid*, p.12.
- ³⁵ *ibid*, p.13.
- ³⁶ *Symposium on the Social and Labour Consequences of Technological Developments, Deregulation and Privatisation of Transport*, Relatório final, OIT, Genebra, 2000.
- ³⁷ "Why an accident like Hatfield was waiting to happen", Juliette Jowit, *Financial Times*, 22 de fevereiro de 2001.
- ³⁸ *Consequences for La Fraternidad Workers of the Process of Concessioneing the Railways*, comunicação do Sindicato La Fraternidad à ITF, maio de 2001.
- ³⁹ "Mexican railroads face a long, uphill climb", Toby B. Gooley, em *Logistics Management and Distribution Report*, Vol. 38, número 5.
- ⁴⁰ *Symposium on the Social and Labour Consequences of Technological Developments, Deregulation and Privatisation of Transport*, Relatório final, OIT, Genebra, 2000, p.20-21.
- ⁴¹ *Symposium on the Social and Labour Consequences of Technological Developments, Deregulation and Privatisation of Transport*, Documento de consulta, OIT, Genebra, 1999, p.15.
- ⁴² *Consequences for La Fraternidad Workers of the Process of Concessioneing the Railways*, comunicação do Sindicato La Fraternidad à ITF, maio de 2001.
- ⁴³ *Symposium on the Social and Labour Consequences of Technological Developments, Deregulation and Privatisation of Transport*, Relatório final, OIT, Genebra, 2000, p.23.
- ⁴⁴ *Symposium on the Social and Labour Consequences of Technological Developments, Deregulation and Privatisation of Transport*, Documento de consulta, OIT, Genebra, 1999, p.20.
- ⁴⁵ Consultar *Structural Adjustment and Railways Privatisation: World Bank policy and government practice in Ivory Coast and Ghana*, Brendan Martin and Marc Micoud, ITF, 1997.
- ⁴⁶ *International Railway Journal, Outlook 2001*, p.1.
- ⁴⁷ *Symposium on the Social and Labour Consequences of Technological Developments, Deregulation and Privatisation of Transport*, Documento de consulta, OIT, Genebra, 1999, p.8.
- ⁴⁸ "Private Participation in the Rail Sector – recent trends", Nicola Tynan, em *Public Policy for the Private Sector*, World Bank, Washington, D.C., 1999, p.6.
- ⁴⁹ *The Brazilian Economy: Growth and Development*, Werner Baer, Praeger, 1989, p.15.
- ⁵⁰ *ibid*, p.16.
- ⁵¹ *ibid*, p.19.
- ⁵² *ibid*, p.239.
- ⁵³ Informação do IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil.
- ⁵⁴ *International Railway Journal*, setembro de 2000.
- ⁵⁵ *Symposium on the Social and Labour Consequences of Technological Developments, Deregulation and Privatisation of Transport*, Documento de consulta, OIT, Genebra, 1999, p.15.
- ⁵⁶ *Symposium on the Social and Labour Consequences of Technological Developments, Deregulation and Privatisation of Transport*, Relatório final, OIT, Genebra, 2000, p.23.
- ⁵⁷ *Labor Redundancy, Retraining and Outplacement during Privatisation: the experience of Brazil's Federal Railway*, Antonio Estache, Jose Antonio Schmitt de Azevedo and Evelyn Sydenstricker, Documento de pesquisa do Banco Mundial, 2000.
- ⁵⁸ *Consequences for La Fraternidad Workers of the Process of Concessioneing the Railways*, comunicação do Sindicato La Fraternidad à ITF, maio de 2001.
- ⁵⁹ *Symposium on the Social and Labour Consequences of Technological Developments, Deregulation and Privatisation of Transport*, Documento de consulta, OIT, Genebra, 1999, p.15.