

OS MECANISMOS DE FINANCIAMENTO DAS FERROVIAS BRASILEIRAS

Rodrigo Girdwood Acioli

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA AO CORPO DOCENTE DA COORDENAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO DE ENGENHARIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO COMO PARTE DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM CIÊNCIAS EM ENGENHARIA DE TRANSPORTES.

Aprovada por:

Prof. Rômulo Dante Orrico Filho, Dr. Ing.

Prof. Hostílio Xavier Ratton Neto, Dr.

Prof^a. Maria Cristina Trindade Terra, Ph.D.

RIO DE JANEIRO, RJ - BRASIL

JUNHO DE 2007

ACIOLI, RODRIGO GIRDWOOD

Os mecanismos de financiamento das ferrovias
brasileiras [Rio de Janeiro] 2007

XIV, 181 p. 29,7 cm (COPPE/UFRJ, M.Sc.,
Programa de Engenharia de Transportes, 2007)

Dissertação - Universidade Federal do Rio de
Janeiro, COPPE

1. Transporte ferroviário no Brasil
2. Formas de financiamento
3. Leis e regulamentos sobre ferrovias

I. COPPE/UFRJ II. Título (série)

“Intenção sem ação é ilusão”

“E essas vias férreas irão animar a agricultura, a indústria e o comércio por todo esse império; irão salvar muitas províncias da ruína e bancarrota, que as ameaça; serão para o governo meios seguros de difundir a instrução, a polícia e a civilização; irão ensinar aos sertanejos do Piauí a reconhecer a bandeira brasileira e aos do Alto Araguaia o valor da moeda-papel; estabelecerão sobre as sólidas bases da amizade e do comércio a união da família brasileira; serão tão úteis na paz como na guerra”

André Rebouças

*“Garantia de Juros: Estudos para sua Aplicação às
Empresas de Utilidade Pública do Brazil”, 1874.*

DEDICATÓRIA

Dedico esta tese aos meus pais, minha esposa e a meu filho queridos.

AGRADECIMENTOS

Ao orientador Prof. Rômulo Dante Orrico Filho pelo exemplo de competência em sua profissão, pelos inestimáveis conselhos e principalmente pelo apoio e paciência nos difíceis momentos de confecção desta tese.

Ao Prof. Carlos Lessa pela recomendação para a realização deste mestrado e aos professores do Programa de Engenharia de Transportes pelos conhecimentos compartilhados e pelo apoio oferecido para a realização deste trabalho.

Resumo da Dissertação apresentada à COPPE/UFRJ como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Ciências (M.Sc.)

OS MECANISMOS DE FINANCIAMENTO DAS FERROVIAS BRASILEIRAS

Rodrigo Girdwood Acioli

Junho/2007

Orientador: Rômulo Dante Orrico Filho, Dr. Ing.

Programa: Engenharia de Transportes

Fazendo um apanhado de toda a legislação pertinente ao tema ferroviário, a dissertação evidencia os mecanismos que historicamente financiaram a construção das estradas de ferro no Brasil, notadamente a garantia de juros e a subvenção quilométrica numa fase inicial, passando pelos recursos orçamentários da União e pela privatização de todo o sistema na década de 1990 e finalmente culminando com o interesse do governo federal em retomar o dinamismo ferroviário através do mecanismo de Parcerias Público-Privadas (PPP) após 2002.

A dissertação também descreve o lento processo de evolução do planejamento das iniciativas ferroviárias executadas no país, desde os Planos de Viação iniciais até o recente Programa de Aceleração do Crescimento.

Abstract of Dissertation presented to COPPE/UFRJ as a partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Science (M.Sc.)

THE FUNDING MECHANISMS FOR BRAZILIAN RAILWAYS

Rodrigo Girdwood Acioli

June/2007

Advisor: Rômulo Dante Orrico Filho, Dr. Ing.

Department: Transport Engineering

This work presents the mechanisms that historically funded the construction of railways in Brazil, notably the guaranteed dividends and the subsidy per kilometer at an initial stage, government funding later on, the whole privatization of the railway network during the 90's and the Public-Private Partnership mechanism after the year 2002.

This dissertation also describes the slow evolutionary process of railway planning carried out in Brazil since the early transportation plans until the newly launched Programa de Aceleração do Crescimento (Accelerated Growth Program).

SUMÁRIO

1	- INTRODUÇÃO	01
1.1	- Contexto de estudo	03
1.2	- Objetivo	04
1.3	- Estrutura da dissertação	05
2	- GARANTIA DE JUROS, SUBVENÇÃO E DEMAIS VANTAGENS	06
2.1	- A concessão pura como tentativa inicial	08
2.2	- A garantia de juros	11
2.3	- A subvenção quilométrica	15
2.4	- Estatização e arrendamento	24
2.5	- Fundos, normalização contábil e outras soluções	36
3	- A PRIVATIZAÇÃO DA RFFSA	53
3.1	- Os diferentes enfoques para a privatização da RFFSA	57
3.2	- O modelo de privatização das ferrovias adotado no Brasil	62
3.3	- A gestão privada após a privatização	69
4	- OS PLANOS DE VIAÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO	74
4.1	- Histórico dos planos de viação brasileiros	76
4.1.1	- Plano Ramos de Queiroz – 1874	77
4.1.2	- Plano Rebouças – 1874	78
4.1.3	- Plano Bicalho – 1881	80
4.1.4	- Plano Bulhões – 1882	81
4.1.5	- Plano da Comissão da República – 1890	82
4.1.6	- O Plano Geral de Viação de 1934 e o Início do Rodoviarismo	85
4.2	- Tentativas de revitalização	88
4.2.1	- Plano SALTE	91
4.2.2	- Plano de Metas	94
4.2.3	- O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social	97
4.2.4	- Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG	99
4.2.5	- Programa Estratégico de Desenvolvimento – PED	102
4.2.6	- Plano Nacional de Desenvolvimento – PND	104

4.2.7- II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND	106
4.2.8- Governo Figueiredo	108
4.2.9- Governo Sarney	110
4.2.10 - O Período 1990 – 1994	113
4.2.11 - O Governo FHC	114
4.2.11.1 - Plano Brasil em Ação	115
4.2.11.2 - Plano Avança Brasil	118
4.2.12 - O Governo Lula	121
 5 - MECANISMOS DE REGULAÇÃO E FINANCIAMENTO	 128
5.1 - Aparato Regulatório das Ferrovias Brasileiras	130
5.2 - Comparação entre os Mecanismos de Financiamento das Ferrovias	136
 6 - CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES	 142
 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	 148
 ANEXO 1 - Lei de 29 de agosto de 1828	 155
ANEXO 2 - Decreto nº 24 de 17 de setembro de 1835	157
ANEXO 3 - Decreto nº 101 de 31 de outubro de 1835	159
ANEXO 4 - Decreto nº 64 de 29 de outubro de 1838	160
ANEXO 5 - Decreto nº 641 de 26 de junho de 1852	162
ANEXO 6 - Decreto nº 2.450 de 24 de setembro de 1873	164
ANEXO 7 - Decreto nº 5.561 de 28 de fevereiro de 1874	165
ANEXO 8 - Decreto nº 6.995 de 10 de agosto de 1878	172
ANEXO 9 - Marcos legais da erradicação de ramais	179

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 2.1	13
Direitos e Deveres dos Concessionários de Ferrovias conforme o Decreto nº 641/52	
Tabela 2.2	20
Comparação entre o Dec. no 641/52 e os Dec. nos 2.450/73, 5.561/74 e 6.995/78	
Tabela 2.3	21
Ressarcimento ao Governo pela garantia de juros conforme Decreto 6.995/1878	
Tabela 2.4	22
Exemplos de concessões ferroviárias fornecidas no início da República	
Tabela 2.5	28
Propriedade e operação das ferrovias no Brasil em %	
Tabela 2.6	37
Estradas de Ferro constituintes da RFFSA em 1957	
Tabela 2.7	47
Compensação por Serviços Deficitários conforme Dec.Lei 2.178/84	
Tabela 2.8	51
Projeto Inicial de Reestruturação da RFFSA	
Tabela 3.1	59
Exemplos de privatização de ferrovias no mundo:	
Tabela 3.2	65
Equivalência entre as Malhas Privatizadas e as SRs da RFFSA	
Tabela 3.3	68
Concessionárias adquirentes das malhas privatizadas	
Tabela 3.4	72
Desembolso Anual do Sistema BNDES	
Tabela 4.1	88
Principais marcos legais rodoviaristas sob influência do Estado Novo	
Tabela 4.2	92
Resumo Geral das Despesas do Plano SALTE	
Tabela 4.3	92
Quadro sinóptico das despesas de execução do setor transporte no Plano SALTE	
Tabela 4.4	96
Recursos programados para ferrovias no Plano de Metas	

Tabela 4.5	112
Medidas Ferroviárias preconizadas no I PND-NR (1986-1989)	
Tabela 4.6	115
Listagem inicial de Projetos do PPA 1996-1999 “Brasil em Ação”	
Tabela 4.7	117
Destinação dos Recursos para o Plano – Valores em R\$ Milhões	
Tabela 4.8	121
Fontes de recursos do PPA 2004-2007 – Valores em Bilhões de R\$	
Tabela 4.9	122
Fontes de recursos para o financiamento em transportes no PPA-2004-2007	
Tabela 4.10	123
Projetos ferroviários do PPA 2004-2007	
Tabela 5.1	141
Parcerias da RFFSA com clientes privados	

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2.1 Densidade das Ferrovias no Brasil na Década de 1870	16
Figura 2.2 Incremento anual em km da malha ferroviária durante o Império	18
Figura 2.3 Evolução em km da malha ferroviária 1854/1985	25
Figura 2.4 Incremento anual em Km da malha ferroviária durante a Primeira República	30
Figura 2.5 Receita e Despesa das Empresas de Estradas de Ferro – 1929~1940	32
Figura 2.6 Cenas do filme “Você Já Foi à Bahia?” dos Estúdios Disney	35
Figura 2.7 Receita e Despesa Totais das Empresas de Estradas de Ferro – 1942~1958	38
Figura 2.8 Receita e Despesa Totais das Empresas de Estradas de Ferro – 1957~1980	40
Figura 2.9 Pessoal empregado nas Estradas de Ferro – 1942 ~ 1980	41
Figura 2.10 Estrutura Organizacional da RFFSA ao Longo dos Anos	42
Figura 2.11 Organograma da RFFSA em 1993	44
Figura 2.12 Aporte de Recursos da União na RFFSA	48
Figura 3.1 Composição do Preço Mínimo	72
Figura 3.2 Malha Ferroviária após o processo de privatização	68
Figura 3.3 Produção Ferroviária em Bilhões de TKU	71
Figura 4.1 Projeto de interligação fluvial latino-americana	77

Figura 4.2	120
Projetos de Transportes no PPA “Avança Brasil” 2000-2003	
Figura 4.3	123
Mapa dos investimentos em Transportes no PPA 2004-2007 - Nordeste	
Figura 4.4	124
Mapa dos investimentos em Transportes no PPA 2004-2007 – Sudeste e Sul	
Figura 4.5	127
Investimentos Previstos pelo PAC – Região Sudeste	
Figura 4.6	127
Investimentos Previstos pelo PAC – Região Sul	
Figura 4.7	128
Investimentos Previstos pelo PAC – Região Nordeste	

1 - INTRODUÇÃO

No início da década de 80 e ao longo dos anos subseqüentes, diversos países passaram gradativamente a procurar reduzir o grau de intervencionismo estatal em suas respectivas economias pelos mais diferentes motivos. Segundo PINHEIRO (2000), os vários esforços de privatização que surgiram em todo o mundo poderiam ser agrupados em três diferentes categorias: sistêmica, tática e pragmática. No caso específico do transporte ferroviário, embora diferentes na conformação e nos objetivos, historicamente as companhias ferroviárias na maior parte do mundo acabaram adotando estratégias semelhantes em suas lógicas de gestão comercial, empresarial ou operacional (RATTON NETO, 1996 e 2000). Assim sendo, de forma pragmática a maioria optou pelo caminho da privatização quando o modelo tradicional de gestão empresarial das empresas ferroviárias representado por uma companhia nacional pública monopolística faliu em muitos países *“justamente pela incapacidade dos Estados, primeiro de constituir políticas empresariais coerentes e segundo lugar pelo não cumprimento das garantias financeiras”* (RATTON NETO, 2000). Nesta fase do sistema capitalista a retórica a favor da redução no alcance e no volume dos controles econômicos à disposição do Estado se tornou a ideologia dominante.

O correto entendimento desta fase do sistema capitalista bem como de suas conseqüências, é fundamental para entendermos os mecanismos de financiamento que nortearam e nortearão a construção das grandes obras de infra-estrutura, principalmente aquelas ligadas à área de transportes. Como nos afirma LIMA NETO (2001 p.7), *“os períodos definidos pelas posturas políticas típicas, pelos traços marcantes da economia e da conseqüente expansão do território tanto não se chocam com os grandes cortes cronológicos da história dos transportes, quanto mantém uma certa correlação”*.

Nesse contexto, já se tornou uma convenção subdividir o sistema capitalista do século XX em diante em quatro fases distintas: a primeira, que vai do início do século XX até a década de 1930 - cujo marco final seria o “crack” da Bolsa de Nova Iorque em 1929 - a segunda, que abrange a “Grande Depressão” até a II Guerra Mundial; “Os Anos Dourados” que englobam o pós-guerra até o choque do petróleo em 1973, e desde então, adentrando por toda a década de 80, um período de aumento expressivo das taxas de

inflação, principalmente na América Latina, que minaram a capacidade do Estado de investir.¹

Foi justamente esta incapacidade de disponibilizar recursos financeiros para o investimento público que pudesse fazer frente ao aumento das necessidades de circulação de bens e serviços que o ciclo das privatizações e posteriormente das parcerias público-privadas começou a tomar fôlego no final do século XX, reproduzindo assim, de certa maneira, o processo de busca por capitais privados para obras de infraestrutura observado uma centena de anos antes. De fato, BAER e McDONALD (apud PINHEIRO, 2000) observaram que no Brasil a maioria dos setores que foram privatizados já haviam sido estatizados no passado, enfatizando a susceptibilidade do status quo às oscilações políticas do momento e questionando se no futuro a tendência novamente apontaria para uma forte presença do Estado na economia brasileira.

A lógica por trás deste processo recorrente talvez seja melhor explicada por EICHENGREEN (1994, p.4) quando afirma que

“Onde a renda e a produtividade estão reduzidas pela oferta inadequada de infra-estrutura, é difícil mobilizar o montante de recursos financeiros necessários para capitalizar investimentos em infra-estrutura. Sendo a economia limitada pela falta de infra-estrutura e tendo a falta de infra-estrutura a limitar a economia, os países podem acabar ficando presos numa armadilha de equilíbrio reduzido de difícil escapatória. As duas possibilidades óbvias para sair desta armadilha são os subsídios governamentais e o empréstimo de capitais externos”.²

Atualmente, várias estruturas de financiamento público-privadas vêm sendo sugeridas para financiar projetos de infra-estrutura de transportes (Amouzou, K.D; Orrico Filho, R.D.; Aragão, J.J.G. 2001). Essas estruturas diferem nas maneiras pelas quais as entidades do setor público e as do setor privado compartilham as responsabilidades, os riscos e as recompensas associadas aos projetos, embora a maioria delas implique em algum subsídio do governo e muitas foram desenhadas com o intuito de atrair o capital externo.

¹ Em relação a esta correlação, especificamente para o caso brasileiro, LIMA NETO (2001 p.7) adota a seguinte periodização para o setor de transportes: “a) Descobrimento; b) Colonização; c) Império; d) Primeira República; e) Estado Novo; f) Período entre 1945 e 1964; g) Regime Militar; h) Período após o Regime Militar”

² “where income and productivity are depressed by the inadequate provision of infrastructure, the financial resources needed to underwrite infrastructure investments are the most difficult to mobilize. With the lack of infrastructure limiting finance and the lack of finance limiting infrastructure investment, countries can find themselves in a low-level equilibrium trap from which it is difficult to escape. Two obvious possibilities for break out of this trap are government subsidies and foreign borrowing”.

As principais formas de Parcerias Público-Privadas atualmente praticadas mundo afora se encaixam dentro das seguintes modalidades principais:

- BOT – Build, Operate, Transfer – A entidade privada constrói, opera e ao final de um prazo determinado transfere os ativos para o governo;
- BBO – Buy, Build, Operate – A entidade privada adquire do governo determinada instalação, implementa melhorias e a opera segundo as regulamentações do governo;
- BTO – Build, Transfer, Operate – A entidade privada constrói, transfere a propriedade ao governo embora continue a operar segundo as regulamentações do governo;
- LDO – Lend, Develop, Operate – O governo empresta, o ente privado aprimora e o opera sob um contrato de compartilhamento

Com tantos interesses em jogo, é natural que ao longo dos anos não tenha havido consenso sobre qual dessas alternativas de financiamento – pública ou privada - seja a mais adequada para financiar as onerosas obras de infra-estrutura ferroviária, razão pela qual um ciclo de alternância entre elas pode ser claramente observado, conforme veremos nos capítulos seguintes.

1.1 - Contexto do Estudo

A dissertação apresenta um histórico do transporte ferroviário no Brasil, desde sua época áurea até os dias atuais, evidenciando os mecanismos de financiamento ofertados pelo Estado ao longo do tempo como forma de atrair a iniciativa privada para a implantação e gestão das ferrovias no país.

No início, o empreendimento ferroviário inseria-se no contexto de uma sociedade escravista, respondendo aos anseios de melhoria nos transportes dos gêneros de exportação das frações agrárias dominantes. O momento de surgimento da ferrovia em substituição ao transporte feito em "lombos de mula" se dá quando a classe dominante, diante da necessidade de ampliação da área plantada, busca soluções que não se limitam ao problema do transporte, da mão-de-obra, mas ao conjunto da produção cafeeira. A ferrovia representava então, nova oportunidade de inversão para o capital cafeeiro, ao

mesmo tempo em que provocava uma redução apreciável nos custos do transporte, tornando-se parte integrante do complexo cafeeiro e contribuindo para o aprofundamento do sistema de produção agroexportador (SUMMERHILL, 2003).

Se num primeiro momento a concessão pura e simples foi tentada sem sucesso, a análise da legislação que norteou a construção das ferrovias evidencia uma crescente oferta de benefícios pelo o governo ao setor privado para que a implantação das linhas férreas tivesse êxito. Posteriormente, o esgotamento desse modelo obriga o governo a encampar as concessões para logo depois novamente ofertá-las ao setor privado.

Com o processo de industrialização mais acelerado verificado após 1945, se consolidou no país a passagem de uma economia anteriormente voltada para a produção e exportação de produtos primários para outra mais voltada para o mercado interno, tendo na indústria seu carro-chefe. Nesse contexto o transporte rodoviário assume a liderança no transporte de bens e serviços e o financiamento prioritário concedido pelo Estado Brasileiro para a sua expansão fez com que o transporte ferroviário perdesse grande parte da importância que desempenhara outrora. Nesse contexto o governo novamente assume o controle de diversas ferrovias, num processo gradual que culmina com a estatização geral do sistema e a criação da RFFSA em 1957.

A privatização do sistema ferroviário brasileiro na década de 90 abriu novas perspectivas para a gestão do setor ferroviário tanto no âmbito comercial quanto no operacional e empresarial, iniciando um processo de revitalização que demandará crescentes investimentos ao longo dos próximos anos.

1.2 - Objetivo

Esta dissertação se propõe a fomentar a discussão dos mecanismos que nortearam a construção das ferrovias no passado uma vez que este conhecimento é de fundamental importância para entendermos as semelhanças e diferenças dentre as opções que nos são hoje apresentadas para financiar a revitalização do transporte ferroviário no Brasil. Atualmente o governo coloca grande ênfase nas Parcerias Público-Privadas na esperança de que este mecanismo possa aportar os necessários recursos para revitalizar a infra-estrutura do país.

Nesse contexto, o pleno conhecimento das consequências adversas que a ausência de um adequado planejamento da matriz de transportes brasileira a orientar de maneira eficaz a outorga das concessões, pode nos ensinar a não mais repetirmos os enganos cometidos no passado que permitiram a construção de diversas ferrovias em áreas de pequena relevância econômica para favorecer o interesse de pequenos grupos econômicos a um custo social elevado (SUMMERHIL, 2003).

1.3 – Estrutura da Dissertação

Esta dissertação encontra-se estruturada em 6 (seis) capítulos.

O capítulo 1 esclarece que as diferentes soluções historicamente empregadas para financiar as onerosas obras e infra-estrutura ferroviária no país apresentam um ciclo de alternância entre investimentos públicos e privados e identifica a necessidade de se efetuar uma comparação entre essas soluções em busca de suas semelhanças e diferenças como forma de orientar de maneira eficaz a outorga de novas concessões.

No capítulo 2, é traçado um panorama histórico dos mecanismos utilizados para a implantação das ferrovias no país, notadamente a garantia de juros e a subvenção quilométrica numa fase inicial, a estatização e arrendamento numa fase posterior e novamente a gestão estatizada a partir da criação da RFFSA em 1957.

No capítulo 3 foi efetuada uma compilação dos principais pontos julgados importantes para o leitor entender os motivos que fizeram o governo brasileiro decidir repassar novamente para a iniciativa privada o controle da operação ferroviária menos de 40 anos depois de tê-la estatizado e o desempenho das empresas privadas verificado desde então.

O capítulo 4 relaciona os principais planos viários que almejaram nortear os investimentos no setor ferroviário e apresenta os planos os Planos de Desenvolvimento adotados pelo governo, culminando com o Programa de Aceleração do Crescimento anunciado em janeiro de 2007 prevendo uma série de obras ferroviárias cuja implementação dependerá do sucesso na realização de parcerias público-privadas.

O capítulo 5 apresenta um levantamento dos marcos legais de controle e regulação das estradas de ferro e efetua a comparação entre os mecanismos de financiamento das ferrovias nos diferentes períodos históricos e econômicos brasileiros.

No capítulo 6 são apresentadas as conclusões dessa dissertação.

CAPÍTULO 2

GARANTIA DE JUROS, SUBVENÇÃO E DEMAIS VANTAGENS

Antes da implantação das estradas de ferro no Brasil a partir de 1854, o sistema de transportes era efetuado de maneira bastante precária. Em função dos obstáculos naturais impostos pela geografia do país, caracterizada pela abrupta Serra do Mar e pelas densas florestas da Mata Atlântica, a população naturalmente se concentrava no litoral e a parcela que havia se fixado no interior preferia utilizar “os caminhos naturais – os rios – que constituindo sob certos aspectos, regiões abertas, ofereciam assim, o mínimo de obstáculos (...) dada a inexistência, nos primeiros tempos, de animais de montaria, carga ou tiro e de veículos terrestres, de resto inadaptados à região” (Moacir Silva apud LIMA NETO, 2001, p.43).

Na medida em que a provisão de infra-estruturas e serviços de transporte ainda não era reconhecida como função eminentemente pública mas sim privada e sujeita à autorização prévia por parte da Coroa, era natural que os meios de locomoção fossem precários. Segundo LIMA NETO (2001 p.87) “este descaso pode ser considerado, em parte, proposital, pois a Coroa não tinha interesse em estabelecer um bom sistema de comunicação entre as capitanias, vedava, até, a abertura de vias”. Entretanto, com a independência do País este fator impeditivo havia perdido sua razão de existir e a necessidade de se construírem novas e confiáveis vias para impulsionar a economia do Império recém proclamado assumiu um papel de enorme importância. “A dificuldade dos meios de transporte dificultava toda a vida econômica. A região permanecia fechada numa economia de subsistência que mal dava para o seu consumo próprio e a exportação se tornava impossível: freqüentemente o preço do frete era maior que o do produto” (VIOTTI DA COSTA, 1998, p.207). Esta mesma opinião a respeito da infraestrutura de transportes foi expressa por SUMMERHILL (2003 p.1) quando afirma que “Dentre todos os fatores determinantes do atraso econômico, as péssimas condições de transporte interpunham a barreira mais formidável ao crescimento econômico brasileiro no período anterior a 1900”³.

³ “of all the determinants of relative economic backwardness, poor transport conditions posed the single most formidable barrier to Brazilian economic growth before 1900”

2.1 – A Concessão Pura como tentativa inicial

Muito antes do termo “Parcerias Público-Privadas” (PPPs) chegar a ser cunhado, o governo brasileiro passou a procurar atrair a iniciativa privada para tentar ajudá-lo a reverter o quadro de dificuldades no sistema de transportes do país logo após a proclamação da independência.

Em 29 de agosto de 1828 o governo imperial de D. Pedro I promulgou uma Lei ⁴ que procurava estabelecer as regras de concessão para a construção das obras públicas que tivessem por objetivo a navegação de rios, a abertura de canais, calçadas, aquedutos ou a edificação de estradas e pontes por “*empresários nacionais ou estrangeiros*”, dando preferência àqueles que “*oferecessem maiores vantagens*”.

Segundo LIMA NETO (2001 p.97) “*Embora tal lei não tivesse logrado êxito, seu estudo revela a intenção de constituir uma política consistente e até transparente de concessões*”. A concessão era o instrumento preferido mas se não houvesse interessados para as obras, o governo se encarregaria da construção mas cobraria dos usuários sua utilização, conceito já muito semelhante à idéia moderna de PPPs.

O artigo 2º do marco legal de 1828 instituiu a hoje clássica divisão de funções prevalecente entre os governos central, provincial e municipal, respectivamente responsáveis pelas vias interprovinciais, sistemas provinciais e vias locais. Sob este ponto, entretanto, VIOTTI DA COSTA (1998, p.214) afirmou que

“as municipalidades e os particulares, durante muito tempo, procuraram eximir-se da responsabilidade de abertura e conservação das estradas, embora fossem os maiores interessados nisso. Requeriam, sem cessar, ao governo provincial a abertura de novos caminhos mas não se julgavam obrigados a fazer neles o menor benefício”.

O marco legal estipulava ainda uma política diferenciada de preços e de cobranças, que poderia englobar a cobrança de tarifas, pedágios e a exploração de terrenos. A exploração de terrenos sempre foi uma das alternativas mais usuais em qualquer país

⁴ Naquela época o governo não numerava as leis, sendo as mesmas designadas pela data em que eram promulgadas. Embora o site do Senado Federal (<http://www.senado.gov.br> - último acesso em 10/04/2007) liste-a como LEI 0-012 de 29/08/1828, a “Collecção das Leis do Imperio do Brazil – 1828 – parte primeira”, Typographia Nacional, Rio de Janeiro, 1878, lista-a apenas como Lei de 29 de agosto de 1828. Para facilitar a leitura por parte dos interessados, em virtude da dificuldade em se obter o texto integral, o mesmo foi reproduzido no Anexo I mantendo a grafia original.

para calcular o retorno de um investimento em infra-estrutura. Muitas vezes, a exploração dos terrenos chegava a ser muito mais importante que a obra de infra-estrutura em si. Citando um exemplo norte-americano contemporâneo ao decreto de 1828, MOREIRA (2005, p.116) nos afirma que

“um desses casos foi a construção do canal do Erie em 1825 (..) Era do interesse dos empresários construtores adiar ao máximo a entrega do canal, porque por meio desse processo podiam recorrer periodicamente às legislaturas com o argumento de que os projetos eram mais caros e envolviam mais dificuldades do que se previa; que as apropriações iniciais estavam esgotadas e que para os projetos serem completados novas apropriações eram imperativas. Muitas das construtoras de canais, tão ricamente agraciadas pelo governo com grandes extensões de terras, prestaram pouca atenção na construção de canais propriamente dita”.

Tendo em vista que as vias de comunicação tão necessárias ao desenvolvimento da lavoura eram deficientes e que a urgência para a melhoria da rede de estradas era evidente para boa parte dos administradores públicos e uma vez que a Lei de 1828 não havia surtido o efeito desejado, a Regência Una achou por bem aprovar o Decreto nº 101 de 31 de outubro de 1835⁵. Redigido pelo deputado mineiro Bernardo Pereira de Vasconcelos e sancionado pelo Regente Diogo Antônio Feijó, o decreto autorizava o Governo a conceder os seguintes privilégios a uma ou mais companhias que fizessem uma estrada de ferro ligando a Capital do Império às províncias de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Bahia:

- Exclusividade no transporte de cargas e passageiros pelo prazo de 40 anos prorrogáveis por igual período;
- Isenção de impostos de importação para aquisição de equipamentos durante os cinco primeiros anos;
- Cessão gratuita de terrenos devolutos ou assegurada a desapropriação daqueles já ocupados;
- Liberdade para fixação de fretes, pedágios ou direitos de passagem.

Considerando que os impostos de importação e exportação eram a principal fonte de receita do governo central até o início da Era Vargas (PEREIRA e PEREIRA, 2001), a isenção de impostos aliada à cessão de terrenos e à exclusividade de até 80 anos entre outros privilégios, deveria constituir-se aos olhos dos legisladores um pacote atraente para a iniciativa privada deslanchar a construção de um plano de vias férreas que se tivesse alcançado todas as províncias por eles citadas, totalizaria mais de 5.500 km.

⁵ Vide Anexo III

Naquela época a iniciativa privada em diversos países buscava financiamento para os investimentos em infra-estrutura principalmente através da subscrição de ações. Entretanto, em função da enorme quantidade de riscos envolvidos, algum tipo de garantia colateral oferecida pelo governo sempre foi muito requisitada, principalmente pelos investidores estrangeiros, que ao desconhecerem a realidade política e as particularidades geográficas das regiões onde pretendiam efetivar seus investimentos, igualmente viam com bons olhos parcerias com investidores locais, ainda que limitadas, como forma de minimizar o risco das operações. Sobre este tópico, utilizando as palavras do próprio Visconde de Mauá em sua “Exposição aos Credores e ao Público” publicada em 1878,

“devido à minha posição social no Brazil, que á então se reconhecia de algum mérito na Inglaterra, foi meu sócio procurado para fazer parte da mesa de directores, o que na Inglaterra precede a organização das companhias anonymas (...) e assegurou-me que o facto de ter elle subscrito tão grande numero de acções sendo como foi sabido logo no stock-exchange, causará a melhor impressão, influindo decisivamente na subscrição do necessário capital” (MAUÁ, 1878, p.86).

Meses após o Decreto nº 101, a Província de São Paulo já planejava outro plano intermodal combinando estradas de ferro, canais e rodovias ⁶. Transformado em Lei em 18 de março de 1836 mas rapidamente revogado, foi substituído com pequenas alterações pela Resolução de 22 de março de 1838 da Assembléia Legislativa de São Paulo que outorgava à firma Aguiar, Viúva, Filhos & Cia. e à Platt & Reid uma concessão ligando Santos ao Planalto. Em complemento à legislação provincial, o governo central promulgou o Decreto nº 64⁷ em 29 de Outubro de 1838 estendendo para 12 anos a isenção de impostos de importação para os equipamentos necessários à construção da ferrovia e, principalmente, facultando à Companhia *“distribuir pelos Colonos que importar, debaixo das condições que lhe convierem, doze leguas em quadra, de dezoito ao grão, de terras devolutas na Província, com a faculdade de escolher onde quizer, salvas as servidões publicas”* além do direito de *“comprar terrenos ainda não aproveitados, onde lhe approuver, e nas porções que quizer; com tanto que não exceda cada huma dellas a quatro léguas”* e o direito de se apropriar de

⁶ Conforme visto anteriormente, o artigo 2º da Lei de 29 de agosto de 1828 delegava às províncias a competência para legislar sobre as obras públicas, estradas e navegação no interior da respectiva província.

⁷ Vide Anexo IV

quaisquer minerais ou produtos encontrados nas escavações para a construção das ferrovias.

Em 1º de julho de 1839, Thomas Cochrane solicitou uma concessão para a construção de uma estrada de ferro que partindo da Pavuna e vencendo a Serra do Mar alcançaria o Rio Paraíba na altura de Rezende, finalmente outorgada em 04 de novembro de 1840. Ambos não lograram êxito em sua empreitada (SCHOPPA, 2004).

Vale frisar que o tipo de benefício facultado pelo Decreto de 1835 e pela legislação complementar das províncias, era muito semelhante aos benefícios concedidos pelo governo norte-americano para a construção das ferrovias naquele país. Segundo MOREIRA (2005, p.129)

“as ferrovias norte-americanas receberam do governo, além das terras necessárias à implantação das vias, proteção militar, liberdade de exploração das riquezas das adjacências das vias e financiamentos facilitados (...) as concessões de terras para ferrovias atingiram proporções colossais. De 1850 a 1872 o Congresso deu 155 milhões de acres de domínio público para empresas de ferrovias diretamente ou através de estados. Uma parte considerável consistia em terras contendo minerais valiosos, carvão, madeira e terra agricultável”.

Embora este sistema tenha permitido um crescimento notável das ferrovias norte-americanas o mesmo não se verificou no Brasil, onde a “iniciativa privada” passaria a demandar benefícios adicionais.

2.2 - A Garantia de Juros

O decreto de 1835 não foi capaz de atrair os necessários capitais para dar início ao desenvolvimento ferroviário em nosso país. Segundo MATOS (1981, p.59), contribuiu para este resultado negativo *“o ambiente ainda pouco favorável às estradas de ferro, a grandiosidade do plano em relação às nossas possibilidades, bem como as agitações políticas que conturbaram a vida do país naqueles anos difíceis da Regência”*, incertezas estas que os investidores modernos agrupariam sob a denominação genérica de “risco-país” para justificar a falta de interesse da iniciativa privada em liderar os investimentos em infra-estrutura ou para justificar a concessão de benefícios superiores ao economicamente necessários.

Concorria para a falta de interesse dos capitais estrangeiros em aportar no Brasil o fato de que naquela época outros países já concediam benefícios adicionais para a construção de ferrovias, notadamente o benefício da garantia de juros e a cessão de terras. COCHRANE (1882), em defesa do malogrado pedido de obtenção de benefícios adicionais para a concessão de 1840, afirmava que os favores concedidos no Brasil eram inferiores aos que o Governo Inglês outorgava para as vias férreas nas próprias Ilhas Britânicas ou para a construção das primeiras ferrovias na Índia. Assim sendo, dificilmente os capitais europeus seriam atraídos para o Brasil. Naquela época outros países, dentre os quais a Rússia, haviam igualmente adotado o sistema de garantias. Concluía que não restava outro caminho ao Brasil que não fosse o de acompanhar as nações européias no alargamento das vantagens concedidas às empresas ferroviárias.

Corroborando Cochrane, REBOUÇAS (1874, p.2) afirmava que a garantia de juros seria *“o único meio seguro de importar capitais estrangeiros, e também o mais forte, o mais adequado e o mais conveniente estímulo para o desenvolvimento da iniciativa individual e do espírito de associação para as empresas de utilidade pública deste país”* para seguidamente elencar os seguintes exemplos de países que atraíam capitais para as obras de infra-estrutura oferecendo vantagens adicionais àquelas praticadas no Brasil de então:

- Rússia – garantia de juros entre 3% e 5% por prazos superiores a 40 anos;
- Suécia – garantia de juros entre 3% e 5% por prazos de até 90 anos;
- Índia – garantia de juros de 5% por até 99 anos;
- Peru – garantia de juros entre 5% e 6% por prazos de até 80 anos;
- Argentina – garantia de juros entre 7% e 9% por prazos de até 40 anos.

Assim sendo, era inevitável que o governo brasileiro, seguindo o exemplo de outros países, efetuasse uma revisão em sua legislação para aumentar os benefícios concedidos às iniciativas de construção de sua infra-estrutura ferroviária.

Em 26 de junho de 1852 foi promulgado o Decreto nº 641⁸, a “Lei de Garantia de Juros”, autorizando o governo conceder a uma ou mais ferrovias que partissem da Capital do Império em direção às províncias de Minas e São Paulo o direito de

⁸ Vide Anexo V

exploração por 90 anos, o direito de desapropriação de terrenos particulares e a cessão de terras devolutas para o leito do caminho de ferro e demais obras adjacentes, a isenção dos impostos de importação do material necessário para a construção da ferrovia, o privilégio de zona de 33 quilômetros (5 léguas) para cada lado da linha bem como a garantia de juros de 5% ao ano sobre o capital empregado na construção da via permanente (a aquisição de material rodante e dos demais equipamentos relacionados à exploração ferroviária não estavam incluídos na referida garantia). A tabela abaixo sintetiza os principais direitos e deveres dos futuros concessionários contidos nessa lei:

Tabela 2.1
Direitos e Deveres dos Concessionários de Ferrovias conforme o Decreto nº 641/52

Direitos	Deveres
Obtenção não onerosa de terras governamentais e competência para desapropriar na faixa de domínio	Fixação de tarifas de comum acordo com o Governo
Uso de madeira e de outros materiais na via	Redução das tarifas ao atingir-se um determinado patamar de rentabilidade
Isenção de impostos de importação para equipamentos ferroviários	Não utilização de escravos
Isenção de impostos de importação para o carvão mineral	Prazo para início das obras
Exclusividade de exploração do serviço ferroviário por 90 anos nos 33 km adjacentes ao leito em cada lado	Prazo para conclusão das obras e início da operação
Recebimento dos cofres públicos de juros de 5% sobre o capital empregado na construção	Pagamento de multa nos casos de inadimplência contratual

Fonte: CASTELLO BRANCO (2005)

Ponto importante a ser lembrado era que a lei – em seu início - não impunha limites ao capital a ser empregado na construção, fator de risco em qualquer empreitada moderna onde o governo, sujeito a severas restrições fiscais, conceda o seu aval por prazos tão longos, principalmente quando este prazo para a concessão não se encontrava estipulado na lei, podendo teoricamente vir a perdurar enquanto a concessão estivesse vigente. Temerariamente, o parágrafo 6º do Art. 1º apenas estabelecia que “*o Governo garantirá à Companhia o juro de até 5% do capital empregado na construção do caminho de ferro, ficando ao mesmo Governo a faculdade de contratar o modo e o tempo do pagamento deste juro*”.

Vale igualmente ser destacado que a lei estabelecia que quando a situação propiciasse distribuir dividendos superiores a 8%, começaria o reembolso dos juros despendidos

pelo Tesouro, de acordo com uma escala de porcentagens a ser estabelecida “caso a caso”, uma vez que algumas províncias, como a do Rio de Janeiro, haviam promulgado leis que concediam garantias suplementares em torno de 2% de juros aos 5% oferecidos pelo Governo Imperial.

Embora a concessão para a Estrada de Ferro Petrópolis, “vulgo Mauá”, aquela que viria a se tornar a primeira estrada de ferro brasileira, ter sido obtida em 12 de junho de 1852 através do Decreto nº 987, portanto dias antes que a nova lei entrasse em vigor, sua construção já se deu sob o espírito da nova regra. Apesar de MAUÁ ter afirmado em sua obra (1878, p.58) ser “*o privilegio exclusivo em uma zona lateral de cinco léguas ao longo da linha projectada, única concessão possível n’essa época*” mais tarde informa (ibid, p.63) que “*reconhecida a insufficiencia temporária de renda liquida, tive de requerer [1856] ao corpo legislativo uma modesta garantia de juros por dez annos*”.

Em que pese a importância inegável da garantia de juros para realmente iniciar a construção ferroviária no país, também é verdade que a partir de 1850 o cenário brasileiro se tornou bem mais favorável para investimentos dessa natureza. De um lado porque o fim da regência e a conseqüente ascensão de D.Pedro II haviam tornado a situação política do País mais estável e por outro porque a Lei nº 581 de 4 de setembro de 1850, mais conhecida por “Lei Eusébio de Queiroz”, ao extinguir o tráfico de escravos⁹, liberou para outros fins muitos capitais até então empregados no comércio negreiro.

“O contrabando não podia reerguer-se, desde que a vontade nacional estava ao lado do ministerio que decretava a supressão do trafego. Reunir os capitais, que se vião repentinamente deslocados do illicito commercio, e fazê-los convergir a um centro donde pudessem ir alimentar as forças productivas do paiz” (MAUÁ, 1878, p.55)

Apesar do cenário político mais estável e de uma maior liquidez de capitais decorrente do fim do tráfico negreiro, ainda assim o “mercado” exigia benefícios adicionais do governo para se arriscar na expansão ferroviária. EICHENGREEN (1994, p.8) explica em parte esta relutância em função do fato de que

“A decisão de investir em infra-estrutura nos países em desenvolvimento envolve um elemento considerável de risco. Esta percepção do risco engloba

⁹ Desde a promulgação do *Slave Trade Act* em 1807, o Governo Britânico pressionava todas as nações a abdicarem do tráfico negreiro ao classificar unilateralmente como piratas todas as embarcações destinadas a esta finalidade, aprisionando e julgando sua tripulação e afundando os navios.

*quatro fatores principais: a novidade da tecnologia, o período relativamente longo de maturação para iniciar o recebimento de dividendos sobre o investimento, incerteza quanto ao potencial de crescimento do mercado e a falta de reputação dos tomadores de empréstimo. Estes quatro problemas eram severos ao longo do século XIX*¹⁰.

Embora essa afirmação seja válida em sua totalidade para os Estados Unidos e Canadá, onde as vias férreas freqüentemente precederam um povoamento mais intenso, no Brasil foram raros os casos em que as estradas de ferro foram construídas em regiões desabitadas como freqüentemente aconteceu nas pradarias norte-americanas (SILVEIRA, 2003, p.81). Se considerarmos que a expansão da malha ocorria principalmente em regiões economicamente ativas, notadamente algodozeiras ou cafeicultoras, onde a demanda latente pelos serviços de transporte ferroviário garantida por um povoamento já estabelecido e pela presença de culturas agrícolas comercialmente viáveis seria suficiente para assegurar os fretes, temos que os prazos de maturação a justificar os pesados investimentos não seriam tão longos, razão pela qual é possível questionar *ex-post* se os benefícios concedidos não teriam sido exagerados.

Sobre este assunto NASSIF (2004) explica que

“com as restrições ao comércio escravagista, os bancos londrinos interrompem as operações com clientes que tivessem alguma ligação com o trabalho escravo. É esse movimento que permite aos cafeicultores paulistas substituir os escravagistas como parceiros preferenciais da banca internacional e se tornar os novos donos da liquidez nacional. O modelo era o mesmo. Depositavam em bancos ingleses, que emprestavam ao Brasil. Os recursos eram aplicados nas PPPs da época, serviços públicos, estradas de ferro, com remuneração garantida e vantagens escandalosas. Cada empreendimento permitia à Inglaterra inundar o país com consultores, insumos, que entravam sem pagamento de taxas”.

2.3 - A Subvenção Quilométrica

Em função do insucesso relativo da garantia de juros, dado que até 1872 a incipiente malha ferroviária alcançava uma extensão de apenas 932 km de linhas isoladas formando “corredores de exportação” (Figura 2.1), o governo resolveu promulgar em 24

¹⁰ “infrastructure investment in the developing countries involves a considerable element of risk. This reflects four factors common to such settings: the novelty of the technology, the relatively long gestation period prior to reaping returns on investment, uncertain prospects for local market growth and the lack of reputation of aspiring promoters. All four problems were severe in the 19th century”.

de setembro de 1873 o Decreto nº 2.450¹¹ através do qual passava a conceder subvenção quilométrica ou garantia de juros às companhias que construíssem estradas de ferro, em conformidade com o Decreto nº 641 de 1852 aludido anteriormente.

Figura 2.1 - Densidade das Ferrovias no Brasil na Década de 1870



Fonte: SILVEIRA (2003) p.84

O relativo insucesso da garantia de juros, fato que veio a fomentar a concessão da subvenção quilométrica, talvez seja melhor explicado por REBOUÇAS (1883, p.328) quando este afirmou que

“antes da votação desta lei, diziam capitalistas notáveis, mesmo de Londres, que não haveria dificuldade alguma em levantar capital para caminhos de ferro com a fiança de 7% em ouro pelo governo imperial. Parecia, na verdade, de razão que, sendo sempre os títulos dos empréstimos brasileiros de 5% cotados entre os primeiros, não faltariam

¹¹ Vide Anexo VI

capitalistas para tomar acções com juros de 7% afiançados pelo mesmo governo, e com a certeza de que o seu capital seria empregado em construir caminhos de ferro no Brazil, e não em despezas de guerra, ou em quaesquer outras improductivas ou pouco effectivas para o desenvolvimento de suas riquezas naturaes. No entanto, a experiencia veio demonstrar que não era o systema adoptado para a execução da lei de garantia de juros, o mais efficaz para importar, em condições vantajosas, o capital estrangeiro no Brazil. Em primeiro lugar os capitalistas repugnam estas empresas por ser diminuto o seu capital. As empresas de 3, de 4 e de 5.000:000\$ são mal recebidas em Londres. Os grandes capitalistas não querem fazer operações senão sobre milhões de libras”.

A nova lei positivamente introduzia o tempo máximo de 30 anos em que este capital seria garantido bem como limitava o capital máximo passível desse benefício. Igualmente positiva era a introdução da exigência de se comprovar “estatisticamente” que o projeto seria capaz de aferir uma renda líquida de 4% a.a.

A nova regra, no entanto, aumentava o valor garantido de 5% para 7% de juros, igualando o percentual que muitas províncias já estavam concedendo além de comprometer o Governo Central a afiançar as garantias provinciais.

A subvenção quilométrica era calculada em 30 contos por quilômetro. Assim sendo, estradas que conseguissem um custo de construção inferior a esse patamar saíam praticamente de graça. Por razões óbvias, a partir desta época, conforme evidenciado pela Figura 2.2 abaixo, tem início um verdadeiro “surto ferroviário” com o capital estrangeiro, principalmente o inglês, à frente do processo.

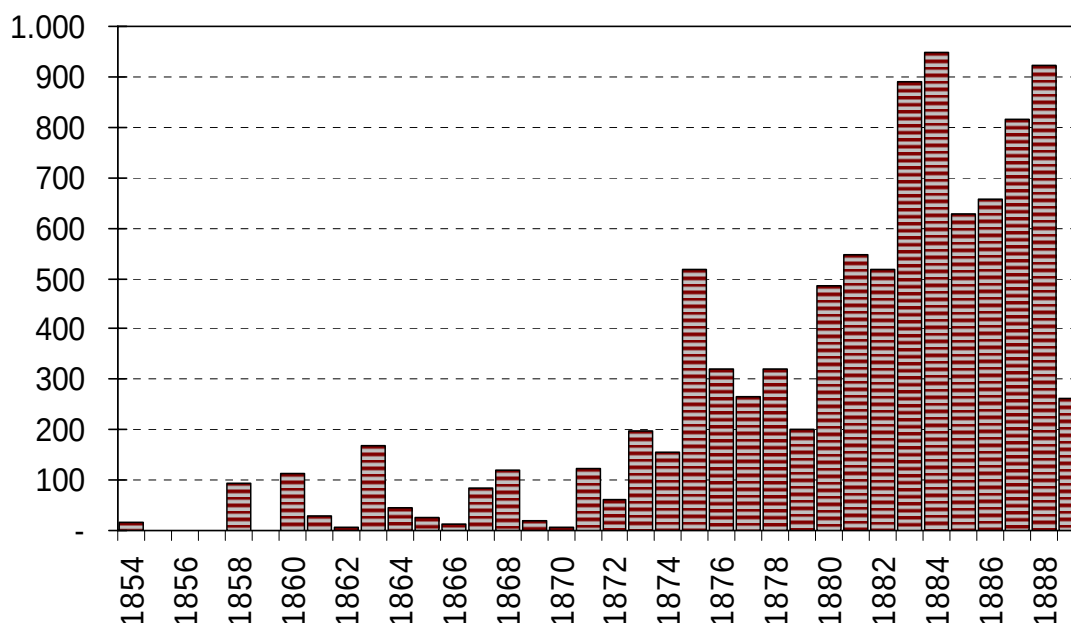
No entanto, este incremento no investimento ferroviário ocorreu de maneira relativamente desordenada. Sem um planejamento maior do governo e na ausência de um plano geral de viação oficial que pudesse nortear a política de concessões, o traçado das ferrovias, a grande maioria com menos de 100 km, obedecia aos interesses das áreas econômicas mais importantes, caracterizando-as como verdadeiras estradas “cata-café”.

Segundo VIOTTI DA COSTA (1998, p.216),

“a multiplicação de estradas, construídas sem nenhuma diretriz mais racional, resultava prejudicial à administração. Com uma população ainda pouco densa, separada por grandes distâncias e com recursos ‘proporcionalmente limitados’ tornava-se impossível conservar essa

multiplicidade de linhas de estradas com suas infinitas ramificações apenas à custa do Tesouro”.

Figura 2.2 - Incremento anual em km da malha ferroviária durante o Império



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de IBGE (1987)

Na ausência de um órgão regulador, capaz de exigir dos empreiteiros a apresentação dos projetos e fiscalizar o custo das obras, a “mão invisível” do mercado não era capaz de propiciar de maneira isolada o melhor cenário para o dinheiro público empregado na atividade, constatação que contraria frontalmente ao corolário modernamente apregoado pelo pensamento neo-liberal que futuramente nortearia a política de privatização do setor no século seguinte, conforme veremos mais adiante. Ainda segundo VIOTTI DA COSTA (1998, p.216)

“Freqüentemente, interesses individuais e mesquinhos prevaleciam sobre os interesses gerais. Alguns arrematantes das obras públicas desviavam verbas recebidas por conta das incumbências assumidas e deixavam de executá-las. Os meios repressivos aos abusos praticados na execução das empresas eram deficientes. Informações incompletas e inexatas chegavam às autoridades responsáveis. Daí resultava a execução de estradas muitas vezes onerosas e pouco necessárias. A fiscalização do emprego dos dinheiros públicos era extremamente difícil”.

Observador privilegiado das práticas daquele período, na condição de Inspetor Geral das Estradas, João Chrockatt de Sá Pereira de Castro, durante a 5ª Sessão Ordinária do Clube de Engenharia em 1901, alcunhou o Decreto 2.450 de “Lei Fatal” classificando-o como “porta larga, aberta para o mais revoltante abuso” (apud SCHOPPA, 2004, p.56).

Este comportamento questionável, no entanto, não era privilégio brasileiro. Diversos estudos apontam para casos semelhantes de malversação de recursos nas ferrovias em outros países, sendo o caso norte-americano o mais documentado, conforme nos aponta GALBRAITH (1986, p.41)

“Nada no século passado e nada até agora no século XX, influiu tanto na sorte e fortuna de tanta gente, de maneira tão súbita, como a ferrovia americana ou canadense (...) o negócio também atraiu uma porção de malandros e vigaristas. (...) talvez tenham sido os mais bem sucedidos em se enriquecer (...) a ferrovia propiciava uma interessante opção entre dois tipos de furto – furto aos usuários e furto aos acionistas”.

A análise da legislação do Império a respeito da construção das estradas de ferro mostra claramente uma curva de aprendizado, ainda que demorada, na tentativa de coibir esses abusos. Em 28 de fevereiro de 1874 o governo promulgou a Lei nº 5.561¹² que aprovava o regulamento para disciplinar a “boa execução” dos decretos 641 e 2.450 anteriores. Clarificando pontos ambíguos, o regulamento estabelecia os critérios classificatórios a serem observados para nortear as escolhas dos vencedores nas concorrências com especial ênfase na menor contra-prestação pública adicional à tarifa cobrada do usuário.

O regulamento igualmente apresentava um melhor ordenamento sobre o privilégio de zona para evitar conflitos com outras ferrovias, introduzia a exigência para a elaboração de um “plano definitivo e o orçamento das despesas” a justificar o traçado adotado a fim de se evitar abusos¹³, regulamentava a concessão e gratuidades e fixava em 15 anos o tempo mínimo que permitiria ao governo cassar a concessão. A exemplo dos benefícios adotados nos Estados Unidos, o novo decreto abria a possibilidade do concessionário ter a preferência para a lavra de minérios na zona privilegiada bem como preferência para a aquisição de terrenos objetivando a colonização.

Quatro anos depois, em 10 de agosto de 1878, o governo editava o Decreto nº 6.995¹⁴ que revisava e ratificava a legislação anterior, estabelecendo os seguintes pontos :

¹² Vide Anexo VII

¹³ Nascimento Brito, em seu livro “Meio Século de Estradas de Ferro” de 1961 nos afirma que “a construção de estradas de ferro em nosso país foi magnífico negócio para os especuladores. Não eram exigidas provas de idoneidade de quem as pedia, nem dos que constituíam as empresas para explorar as concessões. Grupos de indivíduos, com capitais irrisórios, formavam as sociedades e ficavam donos de excelentes privilégios” (apud SCHOPPA, 2004, p.24)

¹⁴ Vide Anexo VIII

- Garantia de juros de 7% a.a. sobre todo o capital efetivamente empregado na construção das ferrovias;
- Rentabilidade máxima de 12% a.a. a partir da qual seriam revistas as tarifas praticadas;
- Possibilidade de perda da garantia em caso de alteração não aprovada pelo Governo nos projetos de construção;
- Economias na execução da obra seriam deduzidas da garantia de juros;
- Redução do privilégio de zona de 33 km para 20 km;
- Multa por demora na conclusão das obras;
- Critérios de performance como a relação entre composições e tamanho da malha, interrupção do tráfego entre outros;
- Aumento de 15 para 30 anos o tempo mínimo a partir do qual o governo poderia resgatar a concessão;
- As companhias poderiam alienar partes da estrada sem a prévia autorização governamental;
- Previsão de árbitros para dirimir pontos técnicos ou contratuais em conflito.

A Tabela 2.2 sintetiza as principais diferenças entre as regras do Império que legislavam sobre a matéria ferroviária:

Tabela 2.2
Comparação entre o Dec. nº 641/52 e os Dec. nºs 2.450/73, 5.561/74 e 6.995/78

Tópico	Dec.nº 641/52	Dec.nºs 2.450/73, 5.561/74 e 6.995/78
Concorrência Pública (CP)	Não prevista – aberta a qualquer empreendedor	Instituído o princípio da CP no processo de concessão
Intermodalidade	Não prevista	Privilégio às propostas interligando-se a hidrovias
Garantia de Juros sobre o Capital (K) empregado	5% sobre o K empregado na construção segundo escala de pagamentos e prazos definidos caso a caso	7% sobre o K empregado na construção pelo prazo máximo de 30 anos a empreendimentos que comprovassem rentabilidade mínima de 4% sobre o K empregado
Capital Máximo Garantido	Não previsto	Fixado caso a caso para concessões interprovinciais. Fixado em cem mil contos para a soma de cada província em que o Império fosse avalista
Ressarcimento ao Governo de juros e subvenções pagas	Não previsto	Quando a rentabilidade superasse 8% o ressarcimento obedeceria uma escala crescente
Fiança do Império a Garantias Provinciais	Não prevista	Até o limite de 7% para juros e 20% para a subvenção quilométrica
Subvenção Quilométrica	Não prevista	Não excedente a 20% do K empregado na construção pagos à medida do avanço da obra. Alternativamente à Garantia de Juros
Zona de Privilégio	33 km para cada lado da via por 90 anos	Mantida
Lavra de Minas	Não prevista	Preferência em igualdade de condições na zona de privilégio
Participação Acionária do	Não prevista	De até 20% do K orçado para a construção com recebimento de

Governo		dividendos somente quando a receita líquida superasse 12%
Reversibilidade dos Bens	Não prevista	Ao término do prazo contratual
Domicílio Legal das Cias.	Livre	No Império
Gratuidades e Descontos	Não previstas	Previsão legal para tropas militares, funcionários públicos a serviço entre outros
Modicidade Tarifária	Não prevista	Redução das tarifas quando a rentabilidade excedesse 12% por 2 anos consecutivos.

Fonte: CASTELLO BRANCO (2005) com adaptações.

Outro aprimoramento do Decreto 6.995 em relação ao anterior, era a questão do ressarcimento dos valores pagos a título de garantia de juros quando a rentabilidade excedesse 8% a.a. Se o Decreto 5.561 informava apenas que *“logo que os dividendos da empresa excedam a 8%, o Thesouro Nacional receberá uma quota do excesso da renda líquida, na escala que fôr estabelecida, para indenização dos juros ou subvenção que tiver pago”*, deixando em aberto a escala do ressarcimento, o Decreto 6.995, por outro lado, já estabelecia que *“logo que os dividendos excederem a oito por cento (8%) o excedente será repartido igualmente entre o Governo e as companhias, cessando essa divisão logo que forem embolsados ao Estado os juros por este pagos”*, diretriz que permite montar a seguinte tabela de ressarcimento (Tabela 2.3).

Tabela 2.3
Ressarcimento ao Governo pela garantia de juros conforme Decreto 6.995/1878

Renda Líquida da Ferrovia	Excedente	Parcela da Renda Líquida ressarcida ao Governo
7% a.a.	0%	0,0%
8% a.a.	1%	0,5%
9% a.a.	2%	1,0%
10% a.a.	3%	1,5%
11% a.a.	4%	2,0%
12% a.a.	5%	2,5%

Fonte: Elaboração própria

Com a edição do Decreto 8.346 em 24 de dezembro 1881, concedendo à Compagnie Imperiale du Chémin de Fer de Rio Grande do Sul o privilégio para a construção de uma estrada de ferro ligando Bagé a Uruguaiana, a garantia de juros passava a ser de apenas 6% e não mais os 7% tradicionalmente praticados até então. Esta redução, se por um lado tentava diminuir o impacto desse mecanismo nas finanças do país, por outro evidenciava um sentimento crescente em muitas esferas do governo de que a garantia de

juros era um estímulo à ineficiência, uma vez que qualquer ferrovia mal dirigida podia ter lucro certo, principalmente à luz de mecanismos de controle governamental frouxos.

Segundo EICHENGREEN (1995, p.86) *“This type of fraud is consistent with the predictions of the Akerlof-Romer model that government guarantees extended to relax credit-rationing constraints, weaken the effectiveness of corporate control if they are not accompanied by effective public sector oversight and regulation”*¹⁵. No caso brasileiro, embora o Decreto nº 7.959 de 29/12/1880 estipulasse as cláusulas que deveriam regular as concessões de estradas de ferro no Império, a Inspetoria Federal das Estradas somente viria a ser criada em 1911, através do Decreto nº 9.076 de 03/11/1911.

Em função do sentimento crescente de malversação do mecanismo de garantia de juros, o início da República assistiria à concessão do direito de construção de diversas estradas de ferro sem que o direito de garantia de juros fosse oferecido ou que *“sequer pudesse vir a ser solicitado”*. Alguns exemplos seguem na tabela 2.4 abaixo:

Tabela 2.4 - Exemplos de concessões ferroviárias fornecidas no início da República

Dec. nº	Data	Ligação Férrea entre as localidades de	Prazo de Concessão	Garantia de Juros
380	09/05/1890	EF Quarahim a Itaquí até St. Angelo	30 anos	6%
955	05/11/1890	Maceió a Camaragipe	30 anos	6%
993	08/11/1890	Alagoas a Paulo Afonso	30 anos	6%
436 A	04/07/1891	EF Flores à EF Central do Brasil	60 anos	Não
436 B	04/07/1891	Paraty (RJ) à Iguape (SP)	60 anos	Não
436 F	04/07/1891	São João (SP) ao Porto de Santos	60 anos	Não
462	25/07/1891	Bragantina ao Porto de Santos	60 anos	Não
555	19/09/1891	Pontal do Rio Pardo (SP) à fronteira com a Bolívia	70 anos	Não

Fonte: Elaboração própria

Da tabela acima, é possível afirmar que o governo passava claramente a estabelecer uma relação entre a oferta ou não da garantia de juros e o prazo da concessão. Na presença de um, tanto menor seria o outro. O prazo de concessão, ao seu turno, já vinha apresentando uma tendência de redução desde 1880, quando então diversos decretos de concessão não mais estipulavam prazos de concessão de 90 anos¹⁶, passando então a

¹⁵ “Este tipo de fraude é consistente com os prognósticos do modelo Akerlof-Romer onde as garantias governamentais tendem a relaxar as restrições de crédito e a enfraquecer a eficácia do controle privado caso não sejam acompanhadas pela regulação e efetiva supervisão do setor público.”

¹⁶ Outras concessões já haviam sido concedidas com prazos não superiores a 50 anos tais como a autorização pelo Dec. nº 4.838 de 15/12/1871 para a construção de uma estrada de ferro “econômica” entre a Paraíba do Norte e Alagôa Grande, mas daquele ponto em diante o novo prazo menor que 90 anos se tornava uma constante em novas concessões.

serem mais facilmente observáveis prazos de concessão de 70 anos, 30 anos ou algum valor situado entre esses dois patamares.

Este procedimento tem sua explicação derivada de dois motivos: o primeiro seria que o comprometimento das finanças obrigava a uma paulatina diminuição de novas obrigações e o segundo seria que, para muitas empresas, o benefício da garantia de juros já não seria mais tão atraente para fomentar a construção das ferrovias, sendo preferível um prazo de concessão o mais extenso possível. Além do prazo menor de concessão, a aceitação da garantia de juros implicava na repartição da lucratividade com o governo quando o percentual mínimo de rentabilidade fosse atingido, algo que o empresariado brasileiro até hoje reluta em aceitar, num clássico comportamento de “socialização das perdas e privatização dos lucros” conforme mecanismo sublimemente sintetizado por FURTADO (1959).

Sobre o primeiro ponto, o comprometimento das finanças, JURUÁ (2005) informa que *“em 1886, dívida pública e garantias ferroviárias representavam mais de 40% da despesa geral do Império e anunciavam já a primeira bancarrota do Tesouro Nacional e a primeira moratória da dívida externa, que ocorreria em 1898”*. O segundo ponto explicava-se pelo fato de que muitas empresas começavam a registrar rentabilidades superiores a 8%a.a. e portanto deveriam, por força dos contratos de concessão firmados, partilhar seus lucros com o Governo a título de ressarcimento de garantias de juros já pagas.

Não interessadas em partilhar seus lucros e sendo a legislação omissa sobre este ponto, as empresas “desistiam” do benefício da garantia de juros, agora por elas considerado um estorvo. A leitura atenta das Leis e Decretos contidos nos anexos, sobretudo §7º do Art.1º do Dec.641 e o §8º do Art.21 do Dec.5.561, embora esclareça que o Governo estivesse preocupado em ser ressarcido de todos os valores pagos, nada informa sobre a metodologia de cálculo do montante pago trazido a valor presente para realizar esse ressarcimento nem sobre os procedimentos a serem adotados nos casos de desistência.

Inexistindo este dispositivo, em 1877 a Companhia Paulista de Estradas de Ferro solicita o fim do benefício, sendo seguida alguns anos mais tarde, em 1890, pela lucrativa São Paulo Railway (futuramente denominada E.F. Santos a Jundiaí), cuja

configuração monopolista do funil de acesso ao Porto de Santos a tornava única opção para o transporte de toda a carga captada pelas demais ferrovias do interior paulista. Em 1892 foi a vez da Companhia União Sorocabana e Ytuana, renomeada posteriormente para E.F.Sorocabana, solicitar o fim do benefício. Sob este aspecto, nos informa MAUÁ (1878, p.66) em relação à Estrada de Ferro Petrópolis alguns anos antes, *“Felizmente, (...) podia eu declarar aos acionistas da [E.F.] Petropolis, em relatorio annual que lhes li, que a garantia de juros não era mais necessaria ! A renda liquida ostentava-se satisfactoria”*.

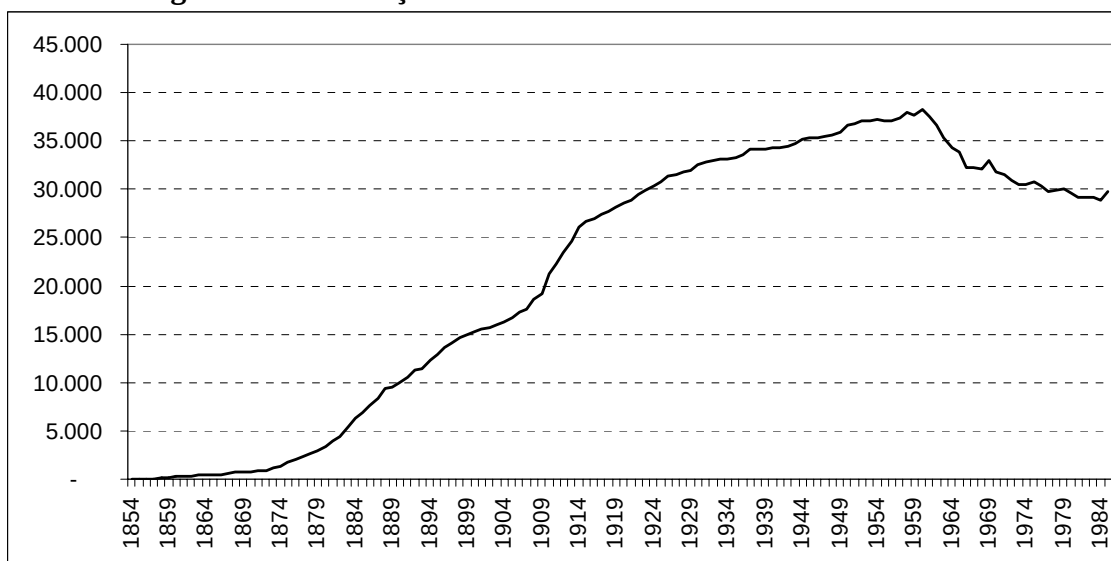
2.4 - Estatização e Arrendamento

Na classificação adotada por Adolfo A. Pinto (apud MATOS, 1981, p.69) foram quatro as fases experimentadas pelas ferrovias brasileiras no século XIX: a primeira fase foi a dos ensaios malogrados, cujo grande mérito consistiu em preparar o terreno para futuras realizações. A segunda fase caracterizou-se pelas concessões feitas com os favores de zona privilegiada e garantia de juros que provocaram um grande surto ferroviário. A partir de 1880 foi aberta uma terceira fase, na qual as estradas eram construídas ainda com o privilégio de zona mas já dispensavam as garantias de juros. Finalmente, a partir de 1891 a quarta fase passou a ser definida pelo regime de plena liberdade: a atividade ferroviária emancipava-se em grande parte da proteção do Estado.

O início da República em 1889 situa-se na quarta fase descrita acima, onde a plena liberdade se caracterizou por um período de falências, encampações, arrendamentos, desmembramentos, formação de grandes redes privadas estrangeiras e finalmente a estatização geral do sistema, sessenta anos mais tarde. A evolução dessa malha encontra-se evidenciada no Figura 2.3 abaixo.

Na fase final do Império, já existiam em operação no Brasil um total de 58 ferrovias totalizando 9.583km de linhas. Dessas 58 ferrovias, o Estado Brasileiro já era proprietário de dez delas num total de 1.800km de linhas (19% da malha brasileira), incluindo os 828km da mais importante de todas, a E.F.Central do Brasil, encampada através do Decreto nº 3.503 de 10/07/1865 em decorrência de problemas financeiros.

Figura 2.3 – Evolução em km da Malha Ferroviária 1854/1985



Fonte: Elaboração própria com base nos dados de IBGE (1987)

Outra estrada de ferro encampada por problemas financeiros foi a Cia.Cearense da Via Férrea de Baturité com 111km, cujo crescente déficit agravado pela “grande seca” de 1877 levou o Império a encampá-la através do Decreto nº 6.919 de 1º de junho de 1878, decorridos apenas 6 anos após o assentamento do primeiro trecho em 1872¹⁷. A respeito dessa decisão, Tomaz Pompeu de Souza Brasil, senador do Império desde 1864 até seu falecimento em 1877, certa vez declarou que “a via férrea de Baturité será sempre a primeira empresa do Ceará, como especulação lucrativa ou como obra patriótica” (apud DIÓGENES, 2002, p.18).

Os problemas financeiros afligiam um número considerável de ferrovias na fase final do Império e início da República. Construídas basicamente para atender às necessidades do desenvolvimento da cultura cafeeira, a maior parte das ferrovias localizadas no Vale do

¹⁷ A Cia.Cearense da Via Férrea de Baturité é um exemplo típico da construção de ferrovias no Brasil voltadas para a especulação financeira. Tendo sido sua construção autorizada pela Lei Provincial do Ceará nº 1.496, de 20/12/1872 com garantia de juros de 7% ao ano sobre o capital de 2.600:000\$, recebeu benefícios adicionais do Governo Imperial através do Decreto nº 5.606 de 25/04/1874 quando passou a receber uma garantia de 7% sobre o capital adicional de 1.400:000\$000, prorrogação de seu privilegio até 90 anos, isenção de direitos de importação além de cessão gratuita dos terrenos devolutos necessários à construção da mesma.

Em 1878, com pouco mais de 100km, foi encampada pelo governo através dos Decretos 6.918 e 6.919 de 1º de junho de 1878 pelo custo total de 9.000.000\$000 permutando-se os ativos ferroviários por apólices da dívida publica interna de 1:000\$000 e de 500\$000 de 6 % ao par de ambos os títulos. Vinte anos mais tarde, já com 244km, praticamente o dobro da extensão original que possuía quando foi estatizada, foi novamente arrendada para a iniciativa privada pelo prazo de 60 anos através do Decreto 2.836 de 17/03/1898 por apenas 100:000\$ pagos no ato da assinatura do contrato e parcelas anuais de 120:000\$ pelos dez primeiros anos.

Em 1910 ocorreu a transferência das concessões das E.F. de Baturité e E.F. de Sobral para a empresa de capitais britânicos The South American Construction Company Ltd., constituindo a Rede de Viação Cearense - RVC. Como o Tribunal de Contas negou o registro desta transferência, novo acordo foi assinado e em 1915 foi declarada a sua caducidade pelo governo federal, que assumiu novamente o controle da RVC em setembro de 1916. Incorporada posteriormente à RFFSA em sua SR11, passou a integrar a Malha Nordeste, cuja concessão foi leiloada no dia 18/07/1997. A vencedora do leilão foi a Cia.Ferroviária do Nordeste, que iniciou sua operação em 1º de janeiro de 1998, operando atualmente 4.238 km de linhas e interligando os estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas.

Paraíba registrava crescentes prejuízos, consequência direta da decadência econômica provocada por uma lavoura despreparada que não soube ou não pôde evitar o colapso da abolição e muito menos impedir a intinerância do café em busca dos solos mais férteis do oeste paulista.

“A rápida destruição da fertilidade das terras ocupadas nessa primeira expansão cafeeira [RJ e MG] situadas principalmente em regiões montanhosas facilmente erosionáveis e a possibilidade de utilização de terras a maior distância com a introdução da estrada de ferro, haviam colocado essa agricultura em situação desfavorável já na época imediatamente anterior à abolição. Seria de esperar, portanto que ao proclamar-se esta, ocorresse uma grande migração de mão-de-obra em direção das novas regiões” (FURTADO, 1959 p.166).

Embora a expansão dos cafezais na direção do Oeste Paulista possa ser explicada pelo maior dinamismo da imigração e pela expansão da malha ferroviária naquela região, a facilidade creditícia do início da República - oriunda do poder de emissão concedido a inúmeros bancos regionais - e os incentivos decorrentes da desvalorização cambial também tiveram forte influência nessa expansão. Até 1898 a desvalorização cambial evitava que a queda dos preços internacionais do café afetasse a lucratividade da cafeicultura, incentivando o aumento da área plantada e facilitando a ocorrência de crises de superprodução.

Ao registrarem crescentes prejuízos, as ferrovias das zonas cafeicultoras em declínio representavam um pesado fardo para as finanças do país, já por demais prejudicadas tanto pelas grandes safras de 1896 e 1897 que depreciaram os preços do café e debilitaram as contas externas brasileiras quanto pela especulação financeira que se seguiu às reformas financeiras de Rui Barbosa em 1890 e que provocaram a chamada crise do “encilhamento”¹⁸.

Nesse período surgiram muitos empreendimentos irrealizáveis: estradas de ferro transcontinentais, grandes empresas de navegação e empresas de colonização em terras devolutas. Muitas dessas firmas existiam somente no papel. O meio circulante, que em 1889 era de 206.000 contos de réis, em 1892 atingiu 561.000 (ALENCAR, CARPI e

¹⁸ A desenfreada especulação financeira decorrente das reformas promovidas por Rui Barbosa foi apelidada de encilhamento em função do fato que a euforia barulhenta da Bolsa de Valores verificada naquele período lembrava o local de apostas no jôquei enquanto os cavalos se preparavam para um novo páreo.

RIBEIRO, p.181). A respeito da crise do encilhamento, Machado de Assis relata em seu romance “Esaú e Jacó”, no capítulo LXXIII intitulado “Um Eldorado” que

“quem não viu aquilo não viu nada. Cascatas de idéias, de invenções, de concessões rolavam todos os dias, sonoras e vistosas para se fazerem contos de réis, centenas de contos, milhares, milhares de milhares, milhares de milhares de milhares de contos de réis. (...) Eram estradas de ferro, bancos, fábricas, minas, estaleiros, navegação (...) tudo o que esses nomes comportam e mais o que esqueceram. (...) Nasciam as ações a preço alto, mais numerosas que as antigas crias da escravidão e com dividendos infinitos. Pessoas do tempo, querendo exagerar a riqueza, dizem que o dinheiro brotava do chão, mas não é verdade. Quando muito, caía do céu”.

Diante da incapacidade do Brasil cumprir seus compromissos da dívida externa, o governo do presidente Campos Sales negociou a consolidação da dívida externa então existente por meio de um empréstimo junto aos banqueiros ingleses, especialmente os Rothschild, que ficou conhecido por “Funding Loan”. O plano era bastante simples pois consistia apenas em rolar os compromissos externos do governo, o serviço da dívida pública externa e algumas garantias de juros, em troca de severas medidas de saneamento fiscal e monetário, incluindo uma moratória de três anos sobre as garantias de juros ferroviários e a paralisação da construção de novas linhas até 1903. Ao suspender pagamentos referentes a juros e amortizações da dívida por alguns anos, o “funding loan” reduziu a pressão no mercado cambial, uma vez que o governo não precisaria adquirir mais divisas para fazer frente a seus compromissos externos. O esquema seria complementado por uma operação, efetuada ao longo de 1901 e 1902, através da qual os contratos de garantias de juros a estradas de ferro seriam trocados por títulos de renda fixa (FRANCO, 1990). Com um empréstimo adquirido em Londres de 16,5 milhões de libras para servir de lastro, onze estradas de ferro totalizando cerca de 2.135 km foram encampadas através desse mecanismo, uma vez que o custo do empréstimo para indenizar a retomada da concessão era inferior ao custo representado pelas garantias de juros.

Embora tivesse promovido a encampação das companhias ferroviárias pelos motivos financeiros expostos no parágrafo anterior, era do interesse do presidente Campos Sales afastar o governo da operação das ferrovias. Na sua percepção, a longa experiência havia mostrado que não havia vantagem em manter ferrovias sob administração pública, sendo preferível *“entregá-las à iniciativa privada e estimular a atuação dos interesses privados não só alivia o Tesouro Nacional como amplia a esfera de prosperidade e*

utilidade, tanto para o comércio quanto para a indústria” (apud SCHOPPA, 2004, p.67).

De fato, a Lei nº 741 de 26 de dezembro de 1900 claramente autorizava o governo a *“arrendar ou alienar, do modo que julgar mais conveniente, as estradas de ferro da União, aplicando o produto da operação à reorganização financeira do país”*. Este raciocínio balizou a transferência da administração de ferrovias tornadas estatais novamente para a iniciativa privada através de contratos de arrendamento e concessão. A tabela abaixo ilustra a relação entre propriedade e operação das ferrovias no Brasil evidenciando o elevado percentual de arrendamento à iniciativa privada verificado em 1914 e a transferência desse arrendamento para a órbita dos estados na década de 1930.

Tabela 2.5 - Propriedade e Operação das Ferrovias no Brasil em %

SETOR	% do Total Propriedade			% do Total Operação		
	1889	1914	1930	1889	1914	1930
Gov. Federal	34	53	59	34	18	29
Gov. Estadual	-	8	9	-	2	23
Emp. Privadas	66	39	31	66	80	48

Fonte: SCHOPPA (2004, p.68) e SILVEIRA(2003, p.91)

Este movimento acabou permitindo a constituição de enormes companhias ferroviárias estrangeiras, cujo maior expoente seria a Brasil Railway Company, controlada por Percival Farquhar. Segundo HARDMAN (2005, p.165), *“seu raio de manobras era imenso, vindo a controlar ferrovias, docas e serviços urbanos essenciais em quase todas as regiões do país”*.

Apelidada por seus detratores de “Sindicato Farquhar”, uma vez que seu avanço “tentacular” iria provocar reações indignadas na imprensa e nos setores nacionalistas, o conglomerado chegou a ser o proprietário ou deteve o controle acionário de maneira concomitante da Estrada de Ferro Sorocabana, da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, da Estrada de Ferro Paraná, da Estrada de Ferro Dona Tereza Cristina, da Estrada de Ferro Norte do Paraná, da Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande, da Estrada de Ferro Vitória a Minas, da Estrada de Ferro Paulista S/A, da Cia. Mogiana de Estradas de Ferro, da Compagnie Auxiliaire des Chémins de Fer au Brésil entre outras empresas como a

Southern Brazil Lumber & Colonization Co., posteriormente situada no epicentro da Revolta do Contestado, na divisa dos Estados de Santa Catarina e Paraná.

As medidas adotadas por Campos Salles, i.e. encampar para posteriormente arrendar, até hoje são assuntos polêmicos, conforme podemos constatar em artigo publicado no jornal Folha de São Paulo em 22 de janeiro de 1999, onde Carlos Alberto Libânio Christo, o Frei Betto, afirma que

“o governo Campos Sales promoveu a estatização de serviços controlados por empresas estrangeiras (tal qual ocorreu nos anos 70), para logo em seguida privatizá-las (tal qual ocorre agora), repassando-as à Great Western (aliás, uma história a ser contada, que inclui todos os componentes de faroeste, é a da implantação e falência de nossas ferrovias)”.

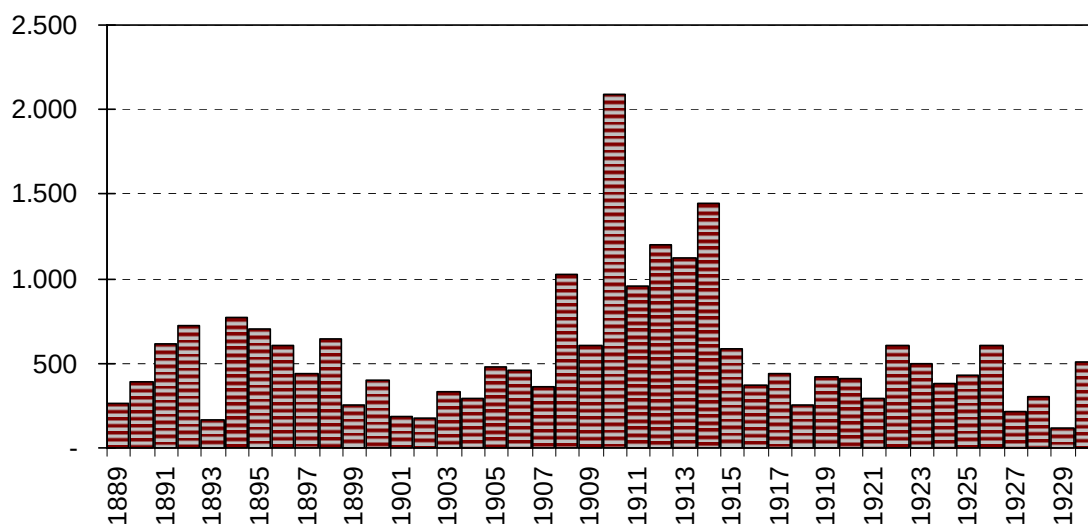
Em 1912, a Brazil Railway Company juntamente com a Great Western of Brazil Railway Co. e a The Leopoldina Railway Co., eram responsáveis pela operação de 60% da malha ferroviária brasileira e em 1915 a Brazil Railway chegaria a controlar mais de 10 mil km de linhas, praticamente 40% da malha existente (SCHOPPA, 2004).

Se o mecanismo da garantia de juros havia caído em descrédito, não sendo mais oferecido regularmente desde 1891, e se o arrendamento passara a ser utilizado para operar as ferrovias já em atividade, o financiamento da expansão da malha deveria ser buscado de outras formas. O Governo Federal havia financiado todas as obras de expansão que tiveram lugar entre os anos de 1891 e 1896 mas em 1897 os trabalhos foram suspensos em função dos problemas econômicos aludidos anteriormente, reforçando uma tendência declinante no ritmo da expansão malha que se estenderia até 1902, conforme observado na Figura 2.4 abaixo.

O Decreto nº 1.126 de 15 de dezembro de 1903, que autorizava o Governo a construir uma estrada de ferro que partindo de Timbó (BA) terminasse em Própria (SE), serviria de modelo para o desenvolvimento ferroviário dali por diante, conseguindo reverter a tendência declinante de incremento da malha aludida no parágrafo anterior. A partir dele, o próprio governo mandaria *“organizar os planos e orçamentos por pessoal de sua confiança, abrindo para isso o necessário crédito e contrataria a construção com quem mais vantagens oferecessem em concorrência publica”*, algo em muito semelhante com as propostas de parcerias públicas-privadas modernas, conforme veremos mais adiante.

Este decreto permitia que o pagamento aos empreiteiros de ferrovias fosse feito através de títulos da dívida pública, remuneradas a taxas de 5% a.a. em moeda corrente ou 4% a.a. em ouro.

Figura 2.4 - Incremento anual em km da malha ferroviária durante a 1ª República



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de IBGE (1987)

Após o pico expansivo de 1910, responsável por acrescentar à malha um total líquido de 2.085 km num único ano, marca que não mais seria observada, o quinquênio de 1911 a 1915 foi um dos mais importantes para a expansão ferroviária brasileira, uma vez que nele um total de 5.321 km de linhas foram construídas. Contribuiu para essa expansão a acertada política de valorização nos preços do café concebida na convenção realizada em fevereiro de 1906 na cidade paulista de Taubaté e o grande crescimento nos preços internacionais da borracha, que fizeram a economia brasileira entrar numa fase de acelerado crescimento que duraria até 1914, quando então a eclosão da 1ª Guerra Mundial traria efeitos imediatos sobre o comércio internacional, afetando o fluxo de pagamentos externos, a receita tributária e a indústria do café (FRITSCH, 1990).

O Decreto nº 8.532 de 25 de janeiro de 1911, que estabelecia regras para a construção de estradas “coloniais” ou de colonização, entendidas como aquelas que se destinassem a interligar núcleos coloniais já existentes ou terras devolutas a centros consumidores, portos marítimos ou fluviais, igualmente desempenhou papel importante nessa expansão da malha. O decreto estipulava, principalmente, uma subvenção a ser paga de uma só vez, no valor de 15:000\$ por km, para vias férreas de bitola de um metro com extensão

não superior a 60 km e 6:000\$ por km para vias férreas com bitolas inferiores a um metro.

Embora esta diferença nos valores concedidos em função da bitola utilizada leve a deduzir que o governo quisesse incentivar a adoção da bitola métrica, é possível afirmar que durante a Primeira República não houve uma política ferroviária definida por grandes diretrizes. O Plano Nacional de Viação somente seria oficialmente implementado no Governo Vargas, duas décadas mais tarde apesar de previsto para ser efetuado desde o Decreto nº 159 de 15 de janeiro de 1890.

A 1ª Grande Guerra e a crise de 1929 na década seguinte, alteraram radicalmente o cenário econômico mundial e muitas empresas, incluindo o grupo Farquhar, não resistiram (HARDMAN, 2005). Isto acabou prejudicando em muito as atividades ferroviárias no país em função da importância que o grupo detinha neste segmento da economia no Brasil.

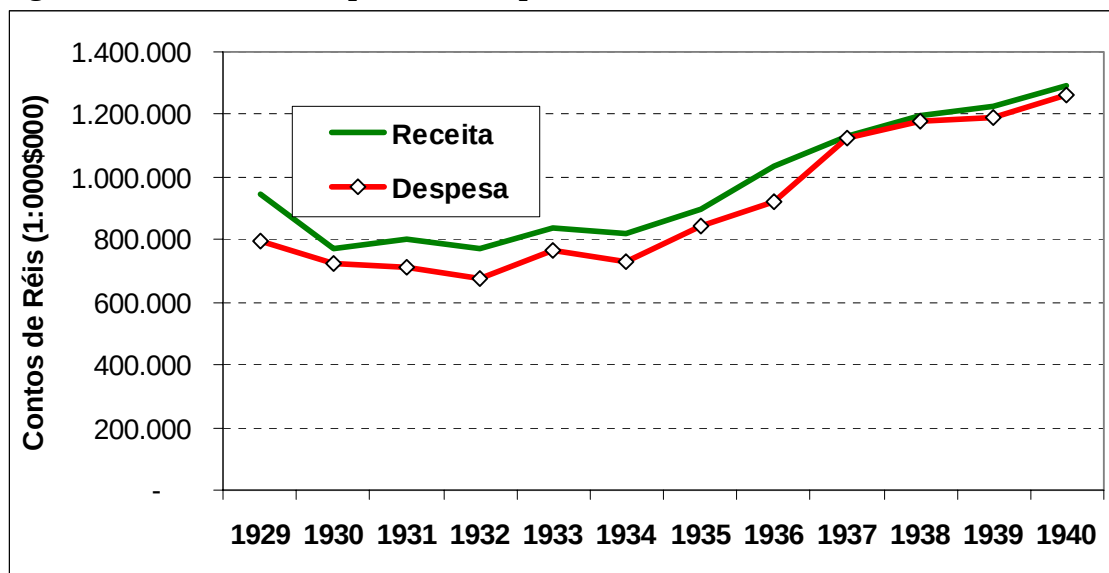
A severidade do impacto da “grande depressão” sobre a economia mundial alterou os fluxos de comércio internacionais repercutindo de maneira direta na pauta de exportações brasileiras. Se a tendência à superprodução cafeeira havia sido em parte ocultada desde 1906 pelo mecanismo criado na Convenção de Taubaté para manter artificialmente os preços internacionais daquela *commodity*, o problema estrutural permanecia. Financiado através de captações externas, o mecanismo mostrou seu esgotamento em 1929 drenando as reservas do país. *“As reservas, que somavam 31 milhões de libras em setembro de 1929, caíram para 14 milhões em agosto de 1930 e haviam desaparecido em 1931”* (ABREU, 1990, p.74)

A conseqüente perda relativa de poder político da classe cafeicultora oligárquica favoreceu o florescimento da burguesia industrial, numa sucessão de acontecimentos que culminaram com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder em 1930. A “Revolução de 30” marca o início da industrialização mais acelerada do país e o início de um maior intervencionismo estatal na economia através do controle de empresas de serviços públicos e dos recursos minerais.

Na visão de TAVARES (1972, p.32), a crise prolongada dos anos 30 constituiu o “*ponto crítico da ruptura do funcionamento do modelo primário-exportador*” onde cresce em importância um modelo de desenvolvimento voltado para dentro.

A importância crescente do mercado interno e a ascensão da indústria como centro dinâmico da economia brasileira fez com que o setor ferroviário fosse progressivamente perdendo a sua participação na movimentação de pessoas e de cargas uma vez que suas malhas foram traçadas seguindo a lógica exportadora e não estavam portanto preparadas para enfrentar a integração de diferentes regiões e a maior mobilidade de matérias-primas e de produtos acabados exigidas pela industrialização crescente. Ao perderem para o transporte rodoviário a sua participação na movimentação de pessoas e de cargas, as dificuldades financeiras das ferrovias foram se agravando na medida em que a diferença entre as receitas e despesas era cada vez menor (Figura 2.5). Segundo RATTON NETO (2000), nesse momento as “*ferrovias deixaram então de se constituir em um bom negócio (...) por causa disso e visando a preservação do patrimônio que representavam foram absorvidas pelo setor público em um grande número de países.*”

Figura 2.5 - Receita e Despesa das Empresas de Estradas de Ferro – 1929~1940



Fonte: Elaboração própria a partir de dados de IBGE (1987)

Em 1931, através do Decreto nº 19.602 de 19 de janeiro de 1931 a União arrendaria ao Estado de Minas Gerais a Estrada de Ferro Oeste de Minas, a Estrada de Ferro Paracatu e a Rede Sul Mineira, unificando-as sob a denominação de Rede Mineira de Viação. Em 1935 a União encampou a Compagnie de Chemins de Fer de l'Est Brésilien formando a

Viação Férrea Federal Leste Brasileiro. Em 8 de março de 1940, o Governo Brasileiro extinguiu contratos de arrendamento da Companhia Carbonífera de Aranguá, tomando posse da E.F.Dona Tereza Cristina, utilizando como argumento que

“em tese, a exploração daquelas linhas, tendo por objetivo principal servir indistintamente às várias minas de carvão existentes na região, não é aconselhável que permaneça sob a administração da companhia, proprietária de algumas das jazidas, com interesses, portanto, em oposição aos dos seus concorrentes” (caput do Decreto-Lei nº 2.074/40)

Naquele mesmo ano os ativos da Brazil Railway Company, incluindo a Companhia Estrada de Ferro São Paulo Rio Grande, a Southern-São Paulo Railway Company, a Companhia Mogiana de Estrada de Ferro, a Sorocabana Railway Company, Companhia Estrada de Ferro Norte do Paraná e Compagnie Auxiliaire de Chemins de Fer au Brésil viriam a ser incorporados ao patrimônio da União através do Decreto-Lei nº 2.436 de 22 de julho de 1940. Entre os motivos alegados pelo governo brasileiro para a encampação figurava o fato de que a empresa encontrava-se sob regime de concordata desde 18 de julho de 1917¹⁹ e que

“os seus administradores, embora tenham embolsado, há mais de vinte anos, os valores representativos do resgate total das obrigações da Sorocabana Railway Company (...) Compagnie Auxiliaire de Chemins de Fer au Brésil, sob os mais especiosos pretextos deixaram até agora de atender aos compromissos assumidos (...) permitindo que continuem a circular, em condições desmoralizadoras para o crédito do País, os títulos de dívida das mencionadas empresas” (caput do Decreto-Lei nº 2.436/40).

O termo “em condições desmoralizadoras para o crédito do país” utilizado no decreto-lei que estatizou a outrora poderosa Brazil Railway Company, objeto de críticas dos setores mais nacionalistas do país, apenas corrobora a afirmação de BAER e McDONALD (apud PINHEIRO, 2000, p.9) de que “por volta do final do século, essas garantias se transformaram em uma obrigação política e econômica para o governo, resultando na estatização gradual das ferrovias”.

As desapropriações ficariam ainda mais fáceis a partir do Decreto-Lei nº 3.365 de 21 de junho de 1941, ao estabelecer em seu Art. 2º que “mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados,

¹⁹ O Decreto de 1940 argumentava que a empresa se encontrava em concordata desde 1917. Ou seja, demorou 23 anos para que o governo federal tomasse uma atitude em relação à precária situação financeira da Brazil Railway Company.

Municípios, Distrito Federal e Territórios” especialmente nos casos de exploração ou conservação dos serviços públicos e o funcionamento dos meios de transporte coletivo.

Em 29 de dezembro de 1943 o governo instituiu através do Decreto-Lei nº 6.144 o “Plano de Obras e Equipamentos”, formado principalmente por taxas sobre operações cambiais e destinado a execução de obras públicas e equipamentos em diversos ministérios. Ainda que não fosse esse plano destinado exclusivamente às ferrovias, a parcela direcionada ao Ministério da Viação e Obras Públicas representava mais da metade do total previsto a todos os ministérios²⁰, constituindo assim uma importante fonte de recursos para melhorias nos transportes. Esta fonte de financiamento para obras públicas e compra de equipamentos seria, no entanto, encerrada pelo Decreto-Lei nº 9.782 de 6 de setembro de 1946.

Em 12 de junho de 1945 através do Decreto-Lei nº 7.632²¹ o governo instituiu um percentual de 10% sobre os fretes que serviriam para alimentar o Fundo de Renovação Patrimonial e o Fundo de Melhoramentos destinados a financiar melhorias nas condições operacionais das ferrovias.

Desde a promulgação do Decreto-Lei nº 8.894 de 24 de janeiro de 1946, que aprovou o “Plano Geral de Reaparelhamento Ferroviário”, as dotações governamentais eram a principal fonte de financiamento de que dispunham as ferrovias para cobrir as despesas relativas ao “ao lastramento, à dormentação e à substituição de trilhos, à aquisição de locomotivas, vagões e automotrizes, à organização das oficinas de reparação de material rodante, à construção de ligações”. A justificativa do governo para esta iniciativa era

“a precária situação em que se encontram as estradas de ferro brasileiras, para atendimento de suas finalidades, em consequência da incompleta interligação das suas linhas, dos defeitos de traçados e da deficiência, obsolescência e acentuado desgaste do seu aparelhamento (...) [que] tende fatalmente a conduzir, com a reincrementação dos demais sistemas de transporte, à cessação dos serviços ferroviários em várias zonas do país, caso não sejam providenciados os meios para a recuperação e os melhoramentos essenciais das vias-férreas” (caput D.Lei 8.894/46).

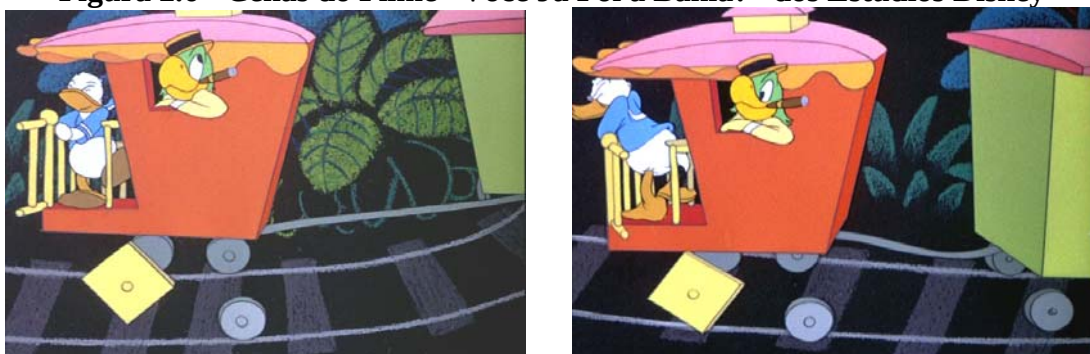
Talvez a melhor representação gráfica da precária situação em que se encontravam as estradas de ferro brasileiras naquela época tenha sido conseguido com o desenho

²⁰ Vide Decreto-Lei nº 6.145/43.

²¹ Esse Decreto-Lei sofreria ligeiras modificações com a edição do Decreto-Lei nº 9.766 de 6 de setembro de 1946.

animado “Você já foi à Bahia ?”²² produzido em 1944 pelos Estúdios de Walt Disney. Elaborado a partir do esforço norte-americano empreendido pelo Office of the Coordinator of Inter-American Affairs desde 1941 para cooptar a simpatia dos demais países latino-americanos para a causa aliada na IIª Guerra, a animação foi finalizada após a equipe de desenhistas norte-americanos ter percorrido o país com o objetivo de conhecer os hábitos e os costumes dos brasileiros. As figuras abaixo mostram o Pato Donald passando mal com o sacolejo da viagem à Bahia num trem de roda quadrada enquanto que Zé Carioca, acostumado com o descaso, nada reclama.

Figura 2.6 - Cenas do Filme “Você Já Foi à Bahia?” dos Estúdios Disney



Fonte: Arquivo do Autor

Vale frisar que o Art. 2º do decreto que lançou o “Plano Geral de Reparelhamento Ferroviário” deixava claro as intenções futuras do governo ao fazer a ressalva de que *“as despesas da execução do plano nas ferrovias de administração particular e estadual, que forem cobertas com os recursos da União não serão escrituradas em conta de capital, para efeito de indenização, por ocasião da encampação”*.

Em 13 de setembro de 1946 o Decreto-Lei nº 9.869 incorporou ao patrimônio da União a E.F.Santos a Jundiaí, anteriormente arrendada à The São Paulo Railway Co. Em 5 de julho de 1950 através da Lei nº 1.154 a União encamparia a Great Western of Brazil Railway, oficialmente formando a Rede Ferroviária do Nordeste²³. Meses mais tarde a The Leopoldina Railway Co. seria igualmente encampada, transformando-se na E.F.Leopoldina por força da Lei nº 1.288 de 20 de dezembro de 1950. Estava aberto o caminho para a estatização geral do sistema em 1957.

²² “The Three Caballeros” no título original em inglês. Este filme é a sequência do filme anterior de 1942 “Alô Amigos” ou “Saludos Amigos” onde o personagem Zé Carioca surge pela primeira vez.

²³ Lei nº 2.543 de 14 de julho de 1955.

2.5 - Fundos, normalização contábil e outras soluções

Ao encampar as últimas ferrovias de capital estrangeiro que ainda operavam no país, o governo resolveu então estatizar todo o sistema ferroviário sob a direção de uma *holding*. A idéia de uma *holding* capaz de controlar o sistema ferroviário nacional havia surgido a partir dos estudos elaborados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos estabelecida em 1950 e cujo relatório final de 1953 concluiu que as deficiências de transporte e energia eram os dois maiores gargalos para o crescimento do país.

Assim sendo, através do Decreto nº 37.131 de 4 de abril de 1955, o governo estabeleceu uma “Comissão Especial de Organização da Rede Ferroviária Federal S.A” visando efetuar um levantamento econômico-financeiro das estradas administradas pela União além de um levantamento da estrutura administrativa das empresas e dos caminhos legais para efetivar a organização da holding. Segundo DIAS (1996, p.56)

“Com as vias permanentes em estado precário, locomotivas a vapor com muitos anos de uso, vagões de carga e passageiros em número insuficiente, o sistema ferroviário não tinha condições de prover nem um escoamento adequado das safras nem um rápido meio de transporte de carga e passageiros. O programa de reaparelhamento deveria envolver o assentamento de 410 mil t de trilhos, 5 milhões de dormentes, 11 milhões de metros cúbicos de pedra britada, reforço de pontes, aquisição de cerca de 5.400 vagões de carga e carros de passageiros, 153 locomotivas movidas a diesel, além de equipamentos para oficinas e conservação das linhas. O Grupo de Trabalho também indicava a necessidade urgente de uma reformulação administrativa profunda, com a transformação da Rede em uma empresa de economia mista”.

Os estudos iniciais apontaram a necessidade de se obter uma fonte de recursos para constituir o capital da futura empresa, razão pela qual em 27 de novembro de 1956 o governo promulgava a Lei nº 2.975 estabelecendo que 10% da receita obtida com o imposto único sobre combustíveis e lubrificantes líquidos e gasosos, “*seriam destinados à constituição do capital social da Rede Ferroviária Federal S.A nos exercícios de 1957 a 1961, inclusive*” (Art.7º).

Para efeito de comparação, o mesmo Art.7º destinava 75% dos recursos arrecadados para programas rodoviários através do Fundo Rodoviário Nacional, nítida demonstração do viés rodoviário da época e clara indicação das dificuldades que a empresa ainda por ser criada enfrentaria no futuro.

Meses mais tarde, em 16 de março de 1957, através da Lei nº 3.115 a Rede Ferroviária Federal S.A., RFFSA, seria oficialmente criada, reunindo 22 ferrovias completamente distintas (Tabela 2.6), despadronizadas, com excessivo quadro de pessoal e deficitárias (Figura 2.7). A justificativa governamental para a encampação era o saneamento das ferrovias e a programação de novos investimentos uma vez que competiria à RFFSA “administrar, explorar, conservar, reequipar, ampliar, melhorar e manter em tráfego as estradas de ferro a ela incorporadas” (Art.7º Lei nº 3.115/57).

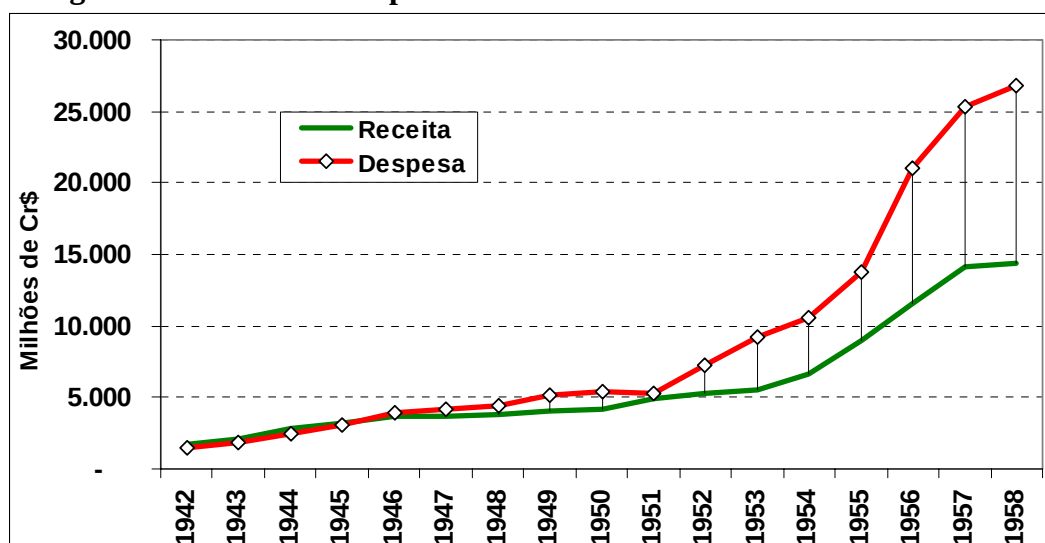
Tabela 2.6 - Estradas de Ferro constituintes da RFFSA em 1957

#	Ferrovia	Sigla	Estado	Extensão
1	E.F. Madeira-Mamoré	EFMM	RO	366 km
2	E.F. de Bragança	EFB	PA	294 km
3	E.F. São Luiz – Terezina	EFSLT	MA/PI	471 km
4	E.F. Central do Piauí	EFCP	PI	193 km
5	Rede Viação Cearense	RVC	CE/PB	1.596 km
6	E.F.Sampaio Correa (E.F.Central do RGN)	EFSC	RN	380 km
7	E.F.Mossoró a Souza	EFMS	RN/PB	243 km
8	Rede Ferroviária do Nordeste	RFN	PE/AL/PB	1.863 km
9	Viação Férrea Federal Leste Brasileiro	VFFLB	BA/SE/PE/MG	2.545 km
10	E.F. Bahia e Minas	EFBM	BA/MG	582 km
11	E.F.Goiás	EFG	GO	478 km
12	Rede Mineira de Viação	RMV	MG/RJ/SP/GO	3.989 km
13	E.F. Central do Brasil	EFCB	RJ/MG/SP	3.737 km
14	E.F. Leopoldina	EFL	RJ/MG/ES	3.057 km
15	E.F. Santos a Jundiaí	EFSJ	SP	139 km
16	E.F. Noroeste do Brasil	EFNoB	SP/MS	1.762 km
17	Rede de Viação Paraná – Santa Catarina	RVPSC	PR/SC	2.666 km
18	E.F. Santa Catarina	EFSC	SC	163 km
19	E.F. Dona - Teresa Cristina	EFDTC	SC	264 km
20	Viação Férrea do Rio Grande do Sul	VFRGS	RS	3.701 km
21	Estrada de Ferro de Ilhéus	EFI	BA	128 km
22	Estrada de Ferro Nazaré	EFN	BA	324 km

Fonte: IBGE (1956)

Das 22 estradas de ferro de propriedade da União, 18 se incorporaram à RFFSA logo após a sua criação. Estas 18 ferrovias obedeciam a três regimes de administração diferentes, pois doze delas estavam subordinadas ao Departamento Nacional de Estradas de Ferro - DNEF, quatro viraram autarquias e duas ficaram sob administração especial.

Figura 2.7 - Receita e Despesa Totais das Estradas de Ferro – 1942~1958



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE (1987)

Nos primeiros dez anos de existência da Rede, muitas alterações foram feitas. Algumas ferrovias foram erradicadas e outras tantas incorporadas a ferrovias maiores, como a E.F. Central do Piauí, absorvida pela E.F. São Luís-Teresina. Durante todo esse período as ferrovias ainda eram conhecidas por seus nomes originais.

Complementando o Decreto-Lei nº 8.894 de 24 de janeiro de 1946 citado anteriormente, o governo resolveu promulgar, em 10 de abril de 1948, a Lei nº 272 para aplicar “*cotas de aparelhamento em redes ferroviárias de sua propriedade, arrendadas ou em regime de administração autárquica, as quais reforçarão a conta de capital que lhe pertence*” podendo, inclusive, “*lastrear financiamentos*”.

A Lei nº 272/48 autorizava o Ministério da Viação e Obras Públicas a incluir anualmente no seu orçamento a importância total de Cr\$145.000.000,00 para efetivar as medidas preconizadas no “Plano Geral de Reparelhamento Ferroviário” de 1946. Entretanto, em função da ênfase concedida à construção das rodovias, muitas vezes esse orçamento não era devidamente direcionado ao setor ferroviário conforme previsto. Isto exigiu que o governo federal viesse a criar um fundo específico, o Fundo Ferroviário Nacional, através da Lei nº 1.272-A de 12 de dezembro de 1950 e mais uma vez “*destinado à construção, renovação e melhoramento das ferrovias compreendidas no Plano Ferroviário Nacional e ao auxílio às ferrovias estaduais, quer de propriedade dos Estados, quer de sua concessão*” (Art. 1º).

Além dos recursos oriundos do Fundo Ferroviário Nacional, a receita da RFFSA nessa época também compreendia:

- a) dividendos das ações das empresas sob seu controle;
- b) renda do tráfego e de outras indústrias;
- c) renda das taxas de melhoramentos e renovação patrimonial;
- d) aluguéis ou arrendamentos de imóveis;
- e) prestação de serviços às subsidiárias ou a terceiros;
- f) subvenções do Tesouro e outros recursos concedidos pela União;
- g) juros e comissões provenientes de operações de crédito e de depósitos bancários;
- h) renda eventual.

A partir da criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)²⁴ em 1952, uma outra fonte de financiamento para as ferrovias havia surgido. Naquele ano o único financiamento efetivamente aprovado pelo banco se destinou à E.F. Central do Brasil, pertencente ao governo. Dentre os itens contemplados pelas novas melhorias naquela ferrovia estatal achavam-se a remodelação das principais linhas de cargas e passageiros no percurso Rio de Janeiro–São Paulo–Belo Horizonte, com a troca ou instalação de 1,2 milhão de dormentes; a substituição de seiscentos quilômetros de trilhos velhos; o reforço de pontes; a construção de uma oficina de manutenção e um terminal de triagem de carga; a substituição de 1500 vagões de madeira por outros de aço; e o acréscimo de 765 vagões apenas para atender ao crescimento da produção siderúrgica de Volta Redonda (BNDES, 2002)

Por esta época o BNDE começava a despontar como uma das principais fontes de financiamento das ferrovias brasileiras, posição esta que permanece até os dias atuais. Sua influência pode ser constatada através da leitura da exposição dos critérios utilizados para a concessão dos empréstimos ao setor de transporte ferroviário, tais como aqueles previstos no Decreto nº 36.559 de 3 de dezembro de 1954:

“quando não podia impor a transformação em sociedade de economia mista ou exigir realismo tarifário, as condições do Banco podiam implicar larga intervenção nas atividades em questão. No caso das garantias, o Banco exigia, em primeiro lugar, vinculação do recolhimento das Taxas de Melhoramentos com depósitos diretos no Banco e, em segundo, garantias reais da União ou dos estados. Caso não fossem suficientes para garantir o ressarcimento, exigiam-se então verbas orçamentárias federais ou

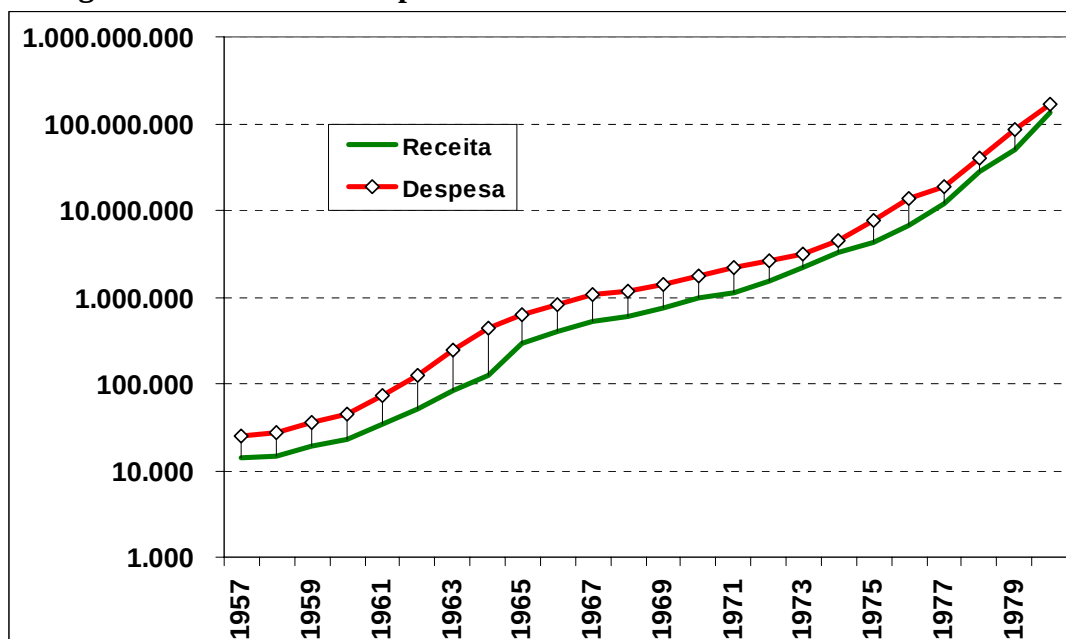
²⁴ Em 1982 o BNDE incorporaria a letra “S” de “social” ao seu nome, passando então a ser denominado Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

estaduais que, destinadas às ferrovias, eram transferidas ao Banco” (DIAS, 1996, p.83).

O Fundo de Reparelhamento Econômico – FRE do BNDES, ao oferecer condições mais favorecidas de carência, prazos de amortização e juros, acabou se tornando o principal mecanismo encontrado para o financiamento do setor ferroviário, uma vez que *“ao contrário das rodovias, portanto, as ferrovias não contaram com recursos expressivos a fundo perdido e provenientes de tributos com aplicação vinculada”* (BARAT, 2002, p.619).

Embora à primeira vista tais recursos parecessem suficientes para cumprir os propósitos iniciais que nortearam a criação da RFFSA, isto não se verificou. A renda do tráfego não conseguia cobrir seus custos operacionais (Figura 2.8) e as subvenções do tesouro foram paulatinamente sendo destinadas prioritariamente à construção de rodovias.

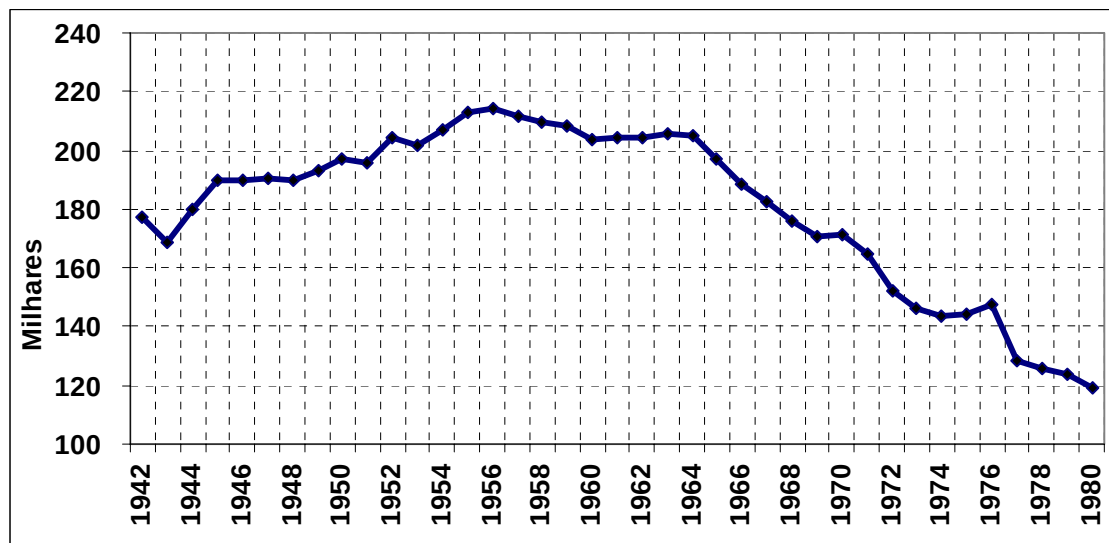
Figura 2.8 - Receita e Despesa Totais das Estradas de Ferro – 1957~1980



(De 1957 a 1966 – Valores em Milhões de Cruzeiros [Cr\$], de 1967 a 1969 – Valores em Milhares de Cruzeiros Novos [NCr\$] de 1970 a 1980 – Valores em Milhares de Cruzeiros [Cr\$])
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE (1987). Eixo Y em Escala Logarítmica.

Muitas foram as tentativas para reduzir os custos operacionais da empresa: o excessivo número de funcionários (Figura 2.9), a extinção de ramais considerados anti-econômicos e o foco no transporte de carga em detrimento do transporte de passageiros.

Figura 2.9 - Pessoal empregado nas Estradas de Ferro – 1942 ~ 1980



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE (1987).

Em 20 de julho de 1962, através da Lei nº 4.102, foi criado o Fundo Nacional de Investimentos Ferroviários através do qual, a exemplo dos argumentos utilizados para a criação dos fundos anteriores, a União procurava custear construções de novas vias férreas, ligações e variantes constantes do Plano Ferroviário Nacional e prolongamentos das existentes.

O novo fundo incorporava 3% da receita tributária da União além de englobar os recursos anteriormente destinados aos Fundos de Renovação Patrimonial e de Melhoramentos. No entanto esses recursos, pelo novo dispositivo, passariam a ser utilizados em melhorias nas próprias estradas que os arrecadassem, fato que dificultou ainda mais os trechos deficitários de pouco movimento, uma vez que provinham de uma alíquota de 10% sobre os fretes²⁵. Segundo CASTELLO BRANCO (2005), “*este mecanismo não chegou sequer a vigorar*”, sendo substituído pelo Decreto-Lei nº 615 de 9 de junho de 1969 que instituiu o Fundo Federal de Desenvolvimento Ferroviário. Interessante notar que meses antes que este fundo fosse instituído, o Decreto-Lei nº 414 de 10 de janeiro de 1969 já o mencionava em seu Art. 4º, especificando que esse fundo se destinava a “*suprir a Rede Ferroviária Federal S.A. de recursos para desenvolvimento do plano de recuperação e modernização das estradas integrantes de seu sistema ferroviário, vedada sua aplicação no custeio de despesas correntes*”.

²⁵ Na medida em que tais recursos passaram a ser aplicados nas próprias ferrovias que os arrecadavam, ao invés de serem direcionados para um fundo geral que viesse a beneficiar as ferrovias como um todo, a própria noção de fundo havia perdido o sentido. Assim sendo, em fevereiro de 1967, através do Decreto-Lei nº 145 tais fundos seriam extintos e o percentual correspondente às Taxas de Melhoramentos e de Renovação Patrimonial seriam incorporados às tarifas ferroviárias.

Ainda em 1969 as ferrovias que compunham a RFFSA foram agrupadas em 4 sistemas regionais com a finalidade de reduzir despesas, facilitar a padronização e o intercâmbio tanto de equipamentos quanto de métodos de serviço, através da simplificação da estrutura (Figura 2.10), uma vez que a falta de integração operacional, fazendo com que o transporte se realize de forma segmentada e com problemas de intercâmbio de informações e de tráfego mútuo vem a ser um dos principais pontos fracos de qualquer ferrovia.

Figura 2.10 - Estrutura Organizacional da RFFSA ao Longo dos Anos

1957 a 1969	1969 a 1975			1976 a 1989		1989	1993
Estradas de Ferro	Sistemas Regionais	Divisão Operacional		Superintend. Regionais		Novas SR's	Antes da Privatização
EF Madeira-Mamore	EF Madeira-Mamore desativada em 1972						
EF de Bragança							
EF São Luiz – Terezina EF Central Piauí	Sistema Regional Nordeste	1ª Divisão Maranhão – Piauí		SR-1 Recife		SR-12 São Luiz	SR-12 São Luiz
Rede de Viação Cearense		2ª Divisão Cearense				SR-11 Fortaleza	SR-11 Fortaleza
Rede Ferroviária do Nordeste		3ª Divisão Nordeste					SR-1 Recife
VF Federal Leste Brasileiro		4ª Divisão Leste			SR-7 – Salvador 1979		SR-7 Salvador
EF Bahia e Minas EF Goiás Rede Mineira de	Sistema Regional Centro	5ª Divisão Centro-Oeste	Erradicação da EFBM	SR-2 BH			SR-2 Belo Horiz.
EF Central do Brasil		6ª Divisão Central	8ª Div. Oper. Subúrbios RJ 14ª Div. Oper. EFCB Bit. 1.00m	SR-3 RJ	SR-3 Juiz de Fora 1983	SR-8 Campos	SR-8 Campos
EF Leopoldina		7ª Divisão Leopoldina					SR-3 Juiz de Fora
EF Santos a Jundiaí	Sistema Regional Centro-Sul	9ª Divisão Santos a Jundiaí		SR-4 SP			SR-4 São Paulo
EF Noroeste do Brasil		10ª Divisão Noroeste				SR-10 Bauru	SR-10 Bauru
Rede de Viação Paraná – Santa Catarina EF Santa Catarina	Sistema Regional Sul	11ª Divisão Paraná – Santa		SR-5 Curitiba			SR-5 Curitiba
EF Dona Teresa Cristina		12ª Divisão Teresa Cristina				SR-9 Tubarão	SR-9 Tubarão
Viação Férrea do Rio Grande do Sul		13ª Divisão Rio Grande do		SR-6 Porto Alegre			SR-6 Porto Alegre

Fonte: Adaptado a partir de dados de Pinho, S., Buzelin, J.E., Santurian A. *et al.* Rev.Centro-Oeste n° 77, 1° Abr 1993. Disponível em <http://mx.geocities.com/centrooeste/ef/rffFases1t.htm>. Último acesso em: 29/04/2007.

Coordenados por superintendentes, os sistemas da RFFSA se desdobravam em divisões, cada qual representando sua ferrovia original. Na medida em que a divisão nesses sistemas não havia observado nem as distâncias nem as diferenças sócio-econômicas de cada região, o processo decisório se tornava cada vez mais complexo.

O esvaziamento das divisões, únicos setores ligados diretamente à produção, havia enfraquecido as linhas de frente e trazido prejuízos para a operação e manutenção das linhas, equipamentos e instalações fixas. A divisão em Superintendências Regionais (SR's), às quais foi concedida uma razoável autonomia administrativa e financeira,

iniciou-se em 1976 quando o modelo de administração centralizada implantado desde a criação da RFFSA atingiu o máximo de saturação.

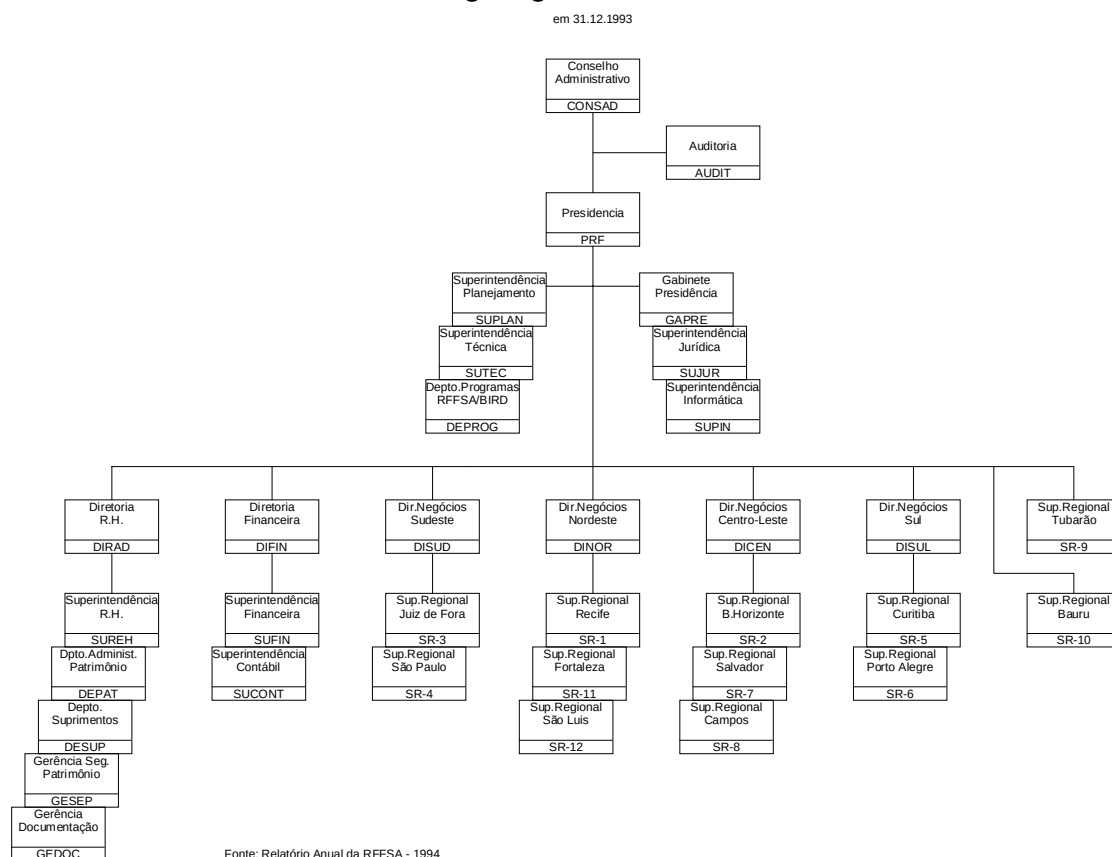
Havia contribuído para esta saturação a Lei nº 6.093 de 29 de agosto de 1974 que ao criar o Fundo Nacional de Desenvolvimento-FND, já como parte dos esforços para o II Plano Nacional de Desenvolvimento-PND (Lei nº 6.151/74), retirou recursos orçamentários específicos vinculados a aplicações setoriais, principalmente na área de transportes. O Decreto-Lei nº 1.511 de 28 de dezembro de 1976, ao direcionar para o Fundo Federal de Desenvolvimento Ferroviário, 15,2% dos recursos do IULCLG anteriormente direcionados ao FND, tentaria reverter o impacto causado pela legislação de 1974. Entretanto a decisão de priorizar os escassos recursos para a construção da Ferrovia do Aço e efetuar melhoramentos na E.F. Carajás e E.F.Vitória a Minas no contexto do Plano de Expansão Siderúrgica, agravou ainda mais as possibilidades de melhorias consistentes na RFFSA.

Paralelamente às diversas reformulações no organograma da RFFSA, em novembro de 1971 através da Lei nº 10.410/SP, o Governo do Estado de São Paulo decidiu agrupar em uma só empresa, tal como fizera o governo Federal com a RFFSA em 1957, as cinco estradas de ferro de sua propriedade (Companhia Paulista de Estradas de Ferro, Estrada de Ferro Sorocabana, Estradas de Ferro Araraquara, Companhia Mogiana de Estrada de Ferro e Estrada de Ferro São Paulo-Minas) criando então a FEPASA – Ferrovia Paulista S.A. para gerir uma malha de aproximadamente 5.000 km de vias férreas.

O “novo” sistema adotado em 1976 pela RFFSA também apresentou problemas, uma vez que sendo cada superintendência regional (SR) autônoma tanto administrativa quanto financeiramente em suas decisões, os procedimentos da área financeira no plano nacional não eram padronizados nem informatizados. Esse fator impossibilitava que todas as SRs envolvidas em um transporte fossem remuneradas. Assim, somente a SR que houvesse gerado o frete era quem recebia por toda a prestação do serviço, acabando por desestimular os fluxos inter-regionais. Tal situação somente foi corrigida com o sistema de “partilha de fretes” instituído em junho de 1992. Adicionalmente, a criação das SRs implicou na criação de um escalão intermediário entre a administração geral e os órgãos de produção, as superintendências gerais, dificultando ainda mais a operacionalização geral do sistema.

Em 1991 a RFFSA apresentou um novo projeto de reorganização que previa a extinção das 12 SRs e sua integração em três sistemas ferroviários macroregionais e também a extinção das 10 superintendências gerais da administração geral. Dado que esse projeto não conseguiu ser implementado, em julho de 1993 procedeu-se a mais uma reformulação organizacional, visando torná-la mais ágil e voltada ao mercado, particularmente para o atendimento dos fluxos de transporte dos grandes corredores intra e inter-regionais. Uma vez que o objetivo era o de incrementar o transporte inter-regional, a atuação empresarial da RFFSA foi então descentralizada em áreas de negócio regionais, cada uma delas sendo supervisionada por uma diretoria específica contendo um determinado número de superintendências regionais segundo o organograma abaixo:

Figura 2.11 – Organograma da RFFSA em 31/12/1993
Organograma da RFFSA



Embora esse modelo não possa ser considerado perfeito, tendo inclusive mostrado algumas vezes deficiências do ponto de vista operacional e comercial, mostrou-se vigorosamente sustentado sob o ponto de vista político, tendo inclusive servido de base

para o modelo de privatização da Rede em malhas regionais distintas adotado alguns anos mais tarde.

Ao longo dos anos a estrutura da Rede havia sido por diversas vezes modificada sem que um estudo profundo a respeito da questão tivesse sido elaborado previamente, fato que explica o caráter muitas vezes conflitante das propostas. Ao longo dos anos tais reorganizações muitas vezes foram efetivadas para atender tão somente ao ponto de vista do dirigente da época²⁶. Muitas vezes ocorreram modificações apenas nos nomes e nas siglas dos órgãos, outras vezes a preocupação era apenas a de modificar no papel os organogramas, sem definir as atribuições e responsabilidades de cada órgão, numa atitude semelhante à de muitas outras empresas estatais.

Tal qual muitas outras estatais, a RFFSA sempre serviu de instrumento de política governamental, tendo por obrigação o cumprimento de objetivos sociais, como o transporte de passageiros suburbanos, mesmo que a custos superiores às tarifas fixadas pelo governo. Desde 1975 os preços dos bens e serviços produzidos pelas estatais haviam sido reduzidos em termos reais, inicialmente para controlar a inflação e após 1982 para subsidiar as exportações de manufaturados. A moratória mexicana declarada naquele ano serviria de estopim para a crise da dívida externa, implicando numa elevada necessidade de divisas estrangeiras. A partir daquele momento a tônica do governo Figueiredo passava a ser sintetizada pelo lema oficial “Exportar é o que Importa”.

As empresas estatais brasileiras eram estimuladas a contrair empréstimos estrangeiros acima de suas necessidades como forma de financiar o crescente déficit em conta corrente do governo brasileiro²⁷. Endividadas externamente por motivos alheios aos seus negócios, foram seriamente prejudicadas tanto pela maxi-desvalorização da moeda brasileira em 1983 quanto pela trajetória ascendente dos juros internacionais que permeou a década de 1980 como consequência direta da política econômica adotada pelo Governo Reagan. A utilização das empresas estatais como instrumentos de política

²⁶ De 1957 até 1996 a RFFSA foi administrada por 20 presidentes e teve 2 interventores, perfazendo uma média de um presidente a cada 21 meses. Somente no período compreendido entre 1992 e 1996, nada menos que 5 presidentes estiveram à frente do cargo. O caráter pernicioso desse fato é que “o presidente poderia delegar ao diretor geral várias funções junto às autoridades governamentais, classes empresariais, etc. O presidente poderia ser um elemento estranho aos quadros da empresa, o mesmo não acontecendo com o diretor geral, cuja escolha teria de recair obrigatoriamente sobre um elemento familiarizado com os vários setores da ferrovia” (Schoppa, 1982 p.37).

²⁷ O Decreto nº 74.889 de 13 de novembro de 1974 criou um “Grupo de Trabalho Interministerial” para negociar as operações externas necessárias à execução de Programa Ferroviário Federal, na parte executada pela Rede Ferroviária Federal S.A.

macroeconômica - impondo limites em seus respectivos investimentos, aumentos no grau de endividamento, redução nos preços reais de produção e conseqüentemente uma perda de enfoque sobre seus objetivos comerciais – levaria a uma deterioração gradual e contínua em seus respectivos desempenhos, com expansão da demanda reprimida e a perda de qualidade de seus serviços (PINHEIRO, 2000). Segundo ORENSTEIN e SOCHACZEWSKI (1990 p.183) :

“tais políticas aumentavam as responsabilidades do governo federal tanto na crescente distribuição de fundos a cada ano para dar apoio financeiro às suas empresas, como no investimento de infra-estrutura em áreas onde o setor privado não podia ser estimulado por causa do controle de preços”.

Ciente de que o controle de preços havia afetado a empresa, em dezembro de 1984 a União promulgou o Decreto-Lei nº 2.178 na crença de que ele seria capaz de fixar “as bases para o soerguimento da RFFSA”. A partir desse decreto seria permitido à empresa efetivar “*reajustamentos tarifários que assegurem, em termos reais, o valor do produto médio ferroviário e atribuição de liberdade tarifária à RFFSA*” para os serviços passíveis de competição com iguais ou outras modalidades de transporte. Adicionalmente, o Art. 3º do decreto-lei estipulava que a União concederia compensação financeira à RFFSA, “*a título de normalização contábil, restrita apenas ao caso de decisão governamental voltada a propiciar transporte ferroviário a preços menores que o seu custo econômico e quando a existência de transporte ferroviário decorra de interesse nacional*”.

Ao permitir que a RFFSA recebesse subvenções globais denominadas genericamente por “normalização contábil”, como forma de cobrir as despesas de custo superiores às receitas (Tabela 2.7), ao invés de subsídios pré-definidos e diretamente relacionados com o volume de serviços prestados de interesse social o governo acabou colaborando para retirar-lhe sua postura empresarial de procurar apresentar resultados financeiros positivos, desestimulando-a na medida em que as subvenções encobriam as deficiências de natureza operacional, ao contrário do que aconteceria no caso do subsídio direto ressarcido por passageiro ou tonelada transportada. Conforme DOURADO (1981, p.134) “*Desse modo, além de não contar com recursos vinculados elevados e portanto independentes das decisões do governo quanto à alocação de seus recursos, o setor ferroviário tampouco pode apoiar-se em sua receita industrial para fazer frente aos*

gastos”. Este conjunto de fatores acabaria retirando das ferrovias a sua capacidade de competir pelas cargas que lhe eram próprias.

O problema do baixo nível de receitas geradas era resultante do fato que o mercado interno de transporte sempre tomou como referencial o frete rodoviário, ficando o frete ferroviário obrigatoriamente amarrado a valores próximos, os quais nunca foram suficientes para cobrir seus reais custos.

Tabela 2.7 - Compensação por Serviços Deficitários conforme Dec.Lei 2.178/84

Ano	Solicitado US\$ Milhões	Recebido US\$ Milhões	Saldo a Receber da União US\$ Milhões
1985	128,9	96,4	32,5
1986	123,7	119,6	4,1
1987	120,4	118,5	1,9
1988	125,0	105,0	20,0
1989	149,5	115,0	34,5
1990	156,4	55,8	100,6
1991	145,8	91,0	54,8
1992	108,9	10,7	98,2
TOTAL	1.058,6	712,0	346,6

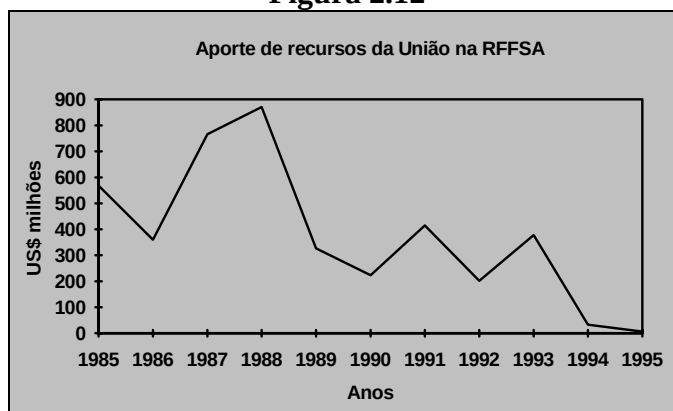
Fonte : Revista Ferroviária Ano 54 nº 6 Junho 1993 p.26

Na composição do frete rodoviário estão embutidos apenas a manutenção do material rodante, a mão-de-obra, o combustível e o lucro. A fração mais significativa, correspondente à manutenção da via rodoviária não é computada, sendo absorvida gratuitamente pela União²⁸. Assim, a normalização contábil nunca foi suficiente para cobrir essa diferença nos fretes e a “liberdade tarifária” nunca seria capaz de atrair, por si só, cargas que não fossem tipicamente ferroviárias. O novo decreto conseguiu apenas manter precariamente a sobrevivência da RFFSA. A situação tornou-se insustentável quando a União deixou de repassar essa verba à RFFSA (Figura 2.12) alegando a inexistência de recursos.

LACERDA (2003) aponta que este fato em muito prejudicou a FEPASA e a RFFSA, uma vez que ao não receberem “os pagamentos de normalização contábil previstos, como consequência o Banco [BNDES] interrompeu seus desembolsos, o que levou aquelas duas empresa a não mais terem capacidade de investimento”.

²⁸ Em face do crescente número de rodovias importantes passando a serem pedagiadas, esta afirmação passa a ser questionável, fortalecendo a utilização das ferrovias, algo que de fato vem ocorrendo após a privatização da malha da RFFSA. Entretanto, esta afirmação era válida ao longo de toda existência da RFFSA.

Figura 2.12



Fonte: ACIOLI (1996)

A Constituição de 1988, ao abrir caminho para a substituição do antigo imposto de competência da União sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos (IULCLG) - cujo papel na modernização da matriz de transportes brasileira havia sido muito importante - pelo ICMS sobre Combustíveis e Lubrificantes de competência estadual e pelo imposto municipal sobre vendas a varejo de combustíveis (IVVC), agravou as possibilidades de financiamento para o setor de transportes como um todo.

Se por um lado retirou da União uma importante fonte de receita, por outro a Constituição manteve grande parte dos encargos ainda sob responsabilidade do governo federal, gerando uma incapacidade crônica de efetuar os investimentos necessários para a manutenção da malha tanto ferroviária quanto rodoviária. À RFFSA restava apenas incentivar os contratos de parceria como forma de minimizar os aportes declinantes dos recursos orçamentários da União conforme visto na figura 2.12 acima.

Segundo BARAT (2002, p.620):

“O quadro desfavorável completou-se com a retirada do BNDES do esquema de financiamento de projetos de entidades públicas, em meados dos anos de 1980. Assim, os recursos de financiamento interno e externo para investimentos no sistema ferroviário (RFFSA e Fepasa), que no período 1980-1984 respondiam por mais de 60% do total, caíram para cerca de 30% em 1988-1993”.

Embora o subsídio à RFFSA tenha sido retirado, o subsídio ao setor rodoviário foi mantido, principalmente em função da política de preços adotada para o óleo diesel. Nessas condições tornou-se impossível a sobrevivência da empresa e inevitável a busca

do investimento privado, principalmente porque os aportes do governo eram cada vez menores.

Diferentes formas de cooperação com o setor privado para o transporte ferroviário de carga foram experimentadas antes que a privatização fosse vista como a única solução. Entretanto, tais iniciativas sempre caracterizaram-se por ações isoladas, não tendo nunca assumido contornos institucionais mais definidos. No tocante ao transporte ferroviário de passageiros, desde o Decreto nº 89.396 de 22 de fevereiro de 1984, quando foi criada Companhia Brasileira de Transporte Urbano – CBTU, a RFFSA já se encontrava afastada do transporte ferroviário urbano de passageiros.

Dentre essas iniciativas de cooperação para o transporte ferroviário de cargas, podem ser citadas o estabelecimento de frotas próprias de clientes, visando ao atendimento mais rápido de seus fluxos específicos com a utilização de diversos tipos de vagões especializados e o investimento privado diretamente na construção e remodelação de diversos trechos ferroviários .

Tais contratos de parceria implicavam na garantia de um mínimo a ser transportado pela RFFSA e os investimentos privados eram amortizados pela obtenção de “Certificados de Fretes Futuros” a serem descontados do faturamento correspondente ao incremento de transporte verificado, observando-se um percentual máximo de abatimento.

Dentre as outras formas de participação do setor privado, poderíamos citar a formação de “trens fechados” por uma única firma e o aluguel de pequenos ramais para fins turísticos como a iniciativa do “Trem da Mata Atlântica” ligando Angra dos Reis à pequena Lídice num trajeto próximo a 46km que funcionou de 1992 até a privatização em 1996.

Muito embora o sistema de parcerias tenha sido cogitado como uma alternativa ao modelo de privatização, cabe lembrar que a própria lei que criou a RFFSA sob a forma de uma sociedade por ações, estabeleceu que o governo poderia desfazer-se das ações de sua propriedade que excedessem 51% do capital social da empresa, podendo inclusive, vendê-las a pessoas físicas e jurídicas, brasileiras, até o máximo de 20% desse

capital (Lei nº 3.115 de 16/03/1957 Art. 4º § 2º). Tal possibilidade entretanto, nunca se materializou.

Considerando que a participação privada na gestão da atividade ferroviária era cada vez maior, fosse através da concessão de ferrovias inteiras, fosse através dos “Conselhos Especiais dos Usuários” adotado anos antes pela RFFSA ou ainda pela compra de vagões e locomotivas para trafegarem nas malhas da RFFSA com o devido abatimento no valor dos fretes cobrados, é possível dizer que

“o Ministério dos Transportes estava nos fins da década de 1980 em posição de encaminhar uma política estruturada e integrada para a institucionalização do conjunto da malha ferroviária nacional em outra perspectiva. Esta política se orientava por uma discussão mais ampla referida às possibilidades de privatização das operadoras estatais do setor, bem como dos prováveis reordenamentos institucionais que deveriam ser levados a cabo antes da entrada em cena das reformas estruturais de maior alcance. Nesse ínterim o conjunto de estatais ferroviárias tenderia a uma gestão com bases mais comerciais, regulado por contratos de gestão passados entre a RFFSA e o governo Federal” (LIMA NETO, 2001, p.397).

Assim, de acordo com a orientação do Governo quanto à transferência da exploração de serviços para a iniciativa privada, foi instituída em maio de 1991, no âmbito da então Secretaria Nacional de Transportes, uma Comissão de Privatização dos Serviços de Transporte da RFFSA, formada por representantes dessa secretaria, da Empresa Brasileira de Planejamento em Transportes (GEIPOT), da Câmara Brasileira de Transporte Ferroviário (CBTF), da própria RFFSA e por representantes do setor privado. Essa comissão, como resultado de seus trabalhos, propôs um programa de ação, cuja formulação obedeceu às diretrizes básicas da política setorial que preconizava o aumento da eficiência das ferrovias e sua maior participação na matriz de transportes do país.

Esse programa visava especificamente a:

- a) colaborar com a política governamental de reorientar as atividades do Estado;
- b) promover o esforço de modernização do transporte ferroviário de carga no Brasil;
- c) contribuir para a melhoria gerencial da RFFSA e;
- d) aliviar a posição financeira da União e da própria RFFSA.

Quanto à sua implementação, o programa deveria traduzir-se em ações diversas para o fortalecimento do core business sem o prejuízo de outras áreas passíveis de privatização. Assim, o relatório dividiu o projeto nos grupos de atuação abaixo:

Tabela 2.8 - Projeto Inicial de Reestruturação da RFFSA

Grupo	Caracterização	Projetos
I	Privatização dos serviços auxiliares	Terceirização dos serviços de vigilância, abastecimento, manutenção da via etc...
II	Arrendamento dos ativos operacionais incluindo alienação de mat. rodante	Arrendamento da SR-9 e da SR-10
III	Alienação de material rodante	Lotes de vagões imobilizados
IV	Exploração de serviços e de ativos operacionais	Trem de Prata (ligação Rio-SP), Trem de Ouro (ligação Rio-BH) entre outros
V	Alienação/Arrendamento de áreas para terminais	Implantação de pátios e terminais ao longo dos corredores ferroviários de MG e PR

Fonte: Revista Ferroviária nº 7 Ano 52 Julho 1991

Esse programa não chegou a ser implementado. As ações previstas ainda se encontravam em processo de análise quando a RFFSA foi incluída no Programa Nacional de Desestatização (PND).

Dentre as outras soluções para o problema da RFFSA que também foram propostas mas igualmente foram recusadas, poderíamos citar o “Contrato de Gestão RFFSA-União” e a proposta formulada em 1994 pela direção da SR-3 de, em associação com a SR-4, se transformar numa “subsidiária” da Rede, com venda de ações na bolsa e ativos próprios.

A “Subsidiária Sudeste” não abriria mão do seu caráter público e federal, uma vez que a RFFSA permaneceria como sua controladora, mas teria direito à autogestão, ou seja, seus lucros não seriam repartidos com a Administração Geral e sim canalizados para investimentos dentro da própria malha.

O contrato de gestão, por outro lado, facilitaria a parceria com o capital privado na execução de alguns projetos específicos, como a construção de terminais intermodais, aquisição de frotas de vagões, locomotivas ou mesmo a construção de trechos de linha. O controle acionário continuaria com a União e a operação com os ferroviários, sendo o investidor privado compensado com a preferência no fornecimento de vagões ou através da redução de fretes, proporcionalmente aos valores investidos. Esta proposta foi

duramente criticada uma vez que o Contrato de Gestão abria a possibilidade da RFFSA funcionar quase que exclusivamente como uma transportadora privativa de seus contratantes, em detrimento da função mais social que se esperava de uma empresa ferroviária monopolística estatal.

CAPÍTULO 3

A PRIVATIZAÇÃO DA RFFSA

Uma vez que o modelo de desenvolvimento tendo o Estado como o único agente a realmente impulsionar o crescimento econômico encontrava-se esgotado, fez-se necessário repensar o seu papel, suas prioridades e seus objetivos à luz das muitas mudanças que as relações econômicas internacionais vinham desde então apresentando. Por muitos anos o Estado havia sido, ao mesmo tempo, o executor do serviço público e o órgão regulador. Acreditava-se que a privatização possibilitaria separar as duas coisas. Em escala global, rapidamente o paradigma do Estado intervencionista cedia espaço ao conceito de Estado regulador.

Neste modelo o Estado passaria a ser o poder concedente bem como o poder fiscalizador e a empresa privada passaria a ser a executora do serviço. Com isso, no caso específico do Brasil, buscava-se o objetivo mais geral de combater a sucessão de crises fiscais e déficits públicos crescentes, fazendo com que o Estado retornasse ao seu papel constitucional de complementaridade ao setor privado, na organização e na exploração das atividades econômicas (CF 1988 art. 173 e 174)²⁹.

No Brasil este complexo processo de reforma do Estado iniciou-se com o Programa Nacional de Desburocratização (Decreto nº 83.740 de 18 de julho de 1979) e continuou evoluindo até culminar no Programa Nacional de Desestatização - PND, oficialmente lançado pela Medida Provisória 155 de 15 março de 1990 e posteriormente, através do Projeto de Lei de Conversão 27/90, sancionado na Lei nº 8.031 em 12 de abril de 1990.

O PND era um dos pilares do pacote econômico Plano Brasil Novo, o chamado Plano Collor, igualmente lançado naquele 15 de março de 1990. Este plano almejava ajustar a economia e pôr um fim em sua crise, elevando o país da condição de terceiro para “primeiro mundo”. O núcleo de suas medidas consistiu em substituir o cruzado-novo pelo cruzeiro com o corte de 3 zeros e bloquear por 18 meses os saldos de todas as

²⁹ Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

contas correntes, cadernetas de poupança e demais investimentos com valores superiores a Cr\$ 50.000,00. Os preços de todas as mercadorias foram tabelados para depois serem liberados gradualmente. Os salários foram pré-fixados para posterior negociação entre patrões e empregados. Aumentaram-se as alíquotas dos impostos assim como foram suspensos os incentivos fiscais não garantidos pela Constituição. O plano previa a abertura do mercado interno, com a redução gradativa das alíquotas de importação, o corte nos gastos públicos e a redução da máquina estatal, com a demissão de funcionários e privatização de empresas estatais.

Mas a idéia da diminuição do setor público pela sua saída de setores considerados sem importância estratégica não havia começado neste ponto. A privatização, de fato, já fazia parte da agenda nacional há vários anos, tendo somente atravessado fases distintas.

A primeira fase(1979-1989)se caracterizou pela privatização de empresas originalmente privadas mas que haviam sido absorvidas pelo setor público por estarem em situação falimentar. Naquele momento não havia ainda por parte do governo a intenção de implementar um programa de ampla escala, mas sim, de se desfazer de empresas que foram parar em suas mãos por fracassos empresariais. Não havia ainda o interesse em repassar à iniciativa privada os setores ligados à infra-estrutura econômica, uma vez que o principal objetivo era não gerar gastos adicionais para o Tesouro e diminuir a presença do governo no setor produtivo, mantendo-se entretanto aquelas consideradas monopolísticas em seus respectivos ramos de atividade ou aquelas ligadas à infra-estrutura, características inerentes à Rede Ferroviária Federal S.A.- RFFSA. Estas opções são claramente descritas nos artigos 3º e 4º do Decreto nº 91.991 de 28 de novembro de 1985 que estabeleciam:

“Art. 3º Consideram-se enquadráveis no Programa de Privatização:

I - as empresas que, havendo sido criadas pelo setor privado, passaram para o controle direto ou indireto do Governo Federal, em decorrência de inadimplência de obrigações, execução de garantias ou situações análogas;

II - as empresas criadas pelo Poder Público que não mais devam permanecer sob o controle e direção do Governo Federal, por já existir, sob controle nacional, setor privado suficientemente desenvolvido e em condições de exercer as atividades que lhes foram atribuídas;

III - as subsidiárias das empresas instituídas pelo Poder Público, cuja existência não seja indispensável à execução dos objetivos essenciais da empresa controladora e importem em injusta ou desnecessária competição com as empresas privadas nacionais.

Art. 4º Não será transferido a controle acionário de empresa:

I - incumbida de atividades diretamente vinculadas à Segurança Nacional;

II - submetida ao regime legal de monopólio estatal; e

III - e responsável pela operacionalidade de infra-estrutura econômica ou social básica ou produtora de insumos de importância estratégica, cujo controle o Estado mantenha para viabilizar o desenvolvimento do setor privado, sem com ele competir.” (grifo do autor)

Essa fase incluiu empresas de pequeno porte e seus resultados econômicos foram modestos. Desde 1979 até março de 1990 “o programa de privatização brasileiro transferiu ao setor privado o controle acionário total de 38 empresas, todas originalmente privadas, atingindo uma receita de vendas de aproximadamente US\$ 726 milhões, além de privatizações parciais e liquidações” (MELLO, 1992).

A segunda fase teve início em 1990, quando então o governo fez da privatização parte integrante e fundamental das reformas estruturais que almejava realizar, promulgando para tal o Programa Nacional de Desestatização-PND. Sua magnitude e alcance foram significativamente ampliados, concentrando esforços na venda de estatais consideradas estratégicas no modelo nacional-desenvolvimentista da década de 70, fato que explica a grande participação de empresas dos setores siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes dentre as 68 empresas incluídas no programa nesta fase (REZENDE, F. e AFONSO, J.R., 2004).

Em contraste com o pensamento que havia norteado a edição do Decreto nº 91.991 em 1985, cinco anos depois o pensamento liberalizante havia se tornado mais dominante no ambiente político e agora os monopólios estatais não mais seriam impedidos de serem alienados. Segundo a lei nº 8.031, o escopo havia se tornado mais abrangente:

Art. 2º Poderão ser privatizadas, nos termos desta lei, as empresas:

I - controladas, direta ou indiretamente, pela União e instituídas por lei ou ato do Poder Executivo;

II - criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle, direto ou indireto, da União.

(...)

Art. 7º A privatização de empresas que prestam serviços públicos, efetivada mediante uma das modalidades previstas no art. 4º, pressupõe a delegação, pelo Poder Público, da concessão ou permissão do serviço objeto da exploração, observada a legislação específica. (grifo do autor)

A privatização da RFFSA, incluída no PND através do Decreto-Lei nº 473 de 10 de março de 1992, abriu uma terceira fase no processo de privatização posto em prática pelo governo brasileiro uma vez que, a partir daquele momento, tinha início o repasse para a iniciativa privada de empresas estatais voltadas para a prestação de serviços públicos e não somente o repasse, conforme explicitado nos parágrafos anteriores, de empresas produtoras de bens materiais com estruturas típicas de empresas privadas.

Esperava-se que a desregulamentação, a privatização e a conseqüente inversão de capitais nos setores energia, comunicações e especialmente no setor de transportes seriam capazes de modernizar nossa infra-estrutura e garantir a rapidez, a segurança, o aumento na capacidade de escoamento e a redução nos custos do frete aos níveis exigidos pelo “novo” padrão de competição e de desenvolvimento.

No caso específico das ferrovias, esta situação era ainda mais prioritária uma vez que o transporte é caracterizado por ser mercadoria de natureza singular. Ao exercer a estratégica função de elemento de ligação entre a produção e o consumo, ele permite tanto o desenvolvimento quanto o direcionamento de todas as demais atividades econômicas. Como nos afirma BARAT (1978, p.101), ao absorverem

“elevada proporção da formação bruta de capital, os investimentos em transportes não somente são condicionados pelo desenvolvimento econômico geral, como também condicionam novas especializações, novos esquemas de divisão geográfica de trabalho, decorrentes da incorporação de novos mercados. Não há dúvida, portanto, de que em virtude da absorção geral dos serviços de transporte no processo produtivo, o setor de transportes atua, muitas vezes, como determinante das atividades dos demais setores, criando, de certa forma, a sua própria demanda”.

Muito embora fosse pública e notória a situação falimentar da RFFSA e a noção de que algo deveria mudar, a privatização sempre encontrava algum tipo de resistência. De fato, nos anos 80 chegou-se a criar uma comissão composta por empresários e presidentes de diversas instituições objetivando desenhar uma fórmula para se privatizar os serviços da Rede. Segundo LACERDA (2003) a “*proposta de reestruturação da RFFSA, de 1982, previa tratá-la como empresa auto-sustentável, com pagamento de*

normalização contábil pelo governo federal pela operação dos trechos deficitários de interesse social e com assunção das dívidas contabilizadas até aquele momento”.

Os resultados foram nulos. Muito pesou o imobilismo e a incapacidade do Governo para enfrentar a força do sindicalismo, as enormes resistências de caráter ideológico e os poderosos lobbies já constituídos. Segundo MELLO (1992 p.II.11),

“a grande importância que as empresas estatais foram acumulando ao longo dos anos permitiu a formação de uma burocracia, freqüentemente competente, encarregada da sua administração e que, tendo estabelecido uma sólida aliança política com os militares, constitui-se em importante grupo de interesse organizado, empenhada em proteger seus negócios da interferência externa”.

Tal imobilismo talvez fosse devido ao fato de que no início dos anos 80 poucos os países, incluindo-se aí o Brasil, reunissem o que Michael Bruno, vice-presidente e economista-chefe do Banco Inter-Americano de Desenvolvimento e do Banco Mundial (1993-1996), considerou as três condições necessárias para levar adiante e com sucesso, um programa de privatização: a primeira seria que os líderes encarassem a reforma como sendo politicamente desejável, a segunda seria que a reforma fosse politicamente viável e a terceira que a reforma econômica tivesse credibilidade (WORLD BANK, 1995, p.33)³⁰. Entretanto, no início dos anos 90, quando ficou claro que a reformulação do papel do setor público, de forma a adequá-lo às exigências do novo padrão de crescimento era inevitável, o processo de privatização da RFFSA começou a tomar força.

3.1 - Os diferentes enfoques para a privatização da RFFSA

Quando o processo de privatização da RFFSA começou a tomar força, diversos países já haviam iniciado, com sucesso ou não, a privatização de suas respectivas ferrovias. Os programas de privatização haviam assumido uma posição proeminente na estratégia de política econômica de um grande número de países dada a difusão da idéia de que esses programas eram sinônimos de uma redefinição modernizadora da intervenção estatal. A crise econômica sofrida pelos países latino-americanos ao longo dos anos 80 e 90 fez dessa região o cenário ideal para o teste de novas formulações de privatização uma vez

³⁰ “We found that there are three necessary conditions for successful reform: • Reform must be politically desirable to the leadership and its constituencies • Reform must be politically feasible • Promises central to state-owned enterprise reform must be credible.”

que as experiências precedentes, em especial a britânica, haviam mostrado falhas em sua formulação. De acordo com SHARP (2005) *“É seguro dizer que a América Latina foi o campo de provas para a estratégia de concessões verticalmente integradas nas reformas ferroviárias”*³¹.

Muito embora esses processos de privatização estivessem geograficamente espalhados e as razões pelas quais eles haviam sido iniciados fossem distintas, todos possuíam como denominador comum o fato de que os governos interessados em promover a participação do capital privado consideravam as ferrovias como sendo de extrema importância para a nova etapa de desenvolvimento sócio-econômico em que se achavam empenhados.

Em muitos países, o descasamento entre aquilo que as ferrovias podiam oferecer e os serviços que os consumidores desejavam havia provocado ineficiências econômicas e severos impactos financeiros para as ferrovias e para os governos que as controlavam. Em grande parte do mundo, as perdas de mercado das ferrovias com seus crescentes déficits concomitantemente ao surgimento de múltiplas demandas por recursos estatais cada vez mais escassos, geravam enorme pressão nos governos para a realização de reformas estruturais nas ferrovias e nas suas relações com o Estado (MOYER e THOMPSON, 1992).

Se em alguns países a privatização era explicada pelo esgotamento da capacidade de financiamento e pela necessidade de se promover um ajuste fiscal, em outros a privatização poderia ser explicada pela necessidade de adaptação do setor produtivo estatal à redução das transferências de recursos e subsídios oriundos do próprio Estado. Igualmente deve ser salientado que em alguns países a restrição fiscal agravava o ônus de sustentação das empresas fortemente afetadas por ingerências e usos políticos, levando o Estado a também optar pela privatização ou repasse de parte das atividades ferroviárias para a iniciativa privada.

Apesar das diferenças na origem desse processo, todos os países reconheciam que suas respectivas malhas não estavam em condições de levar adiante o projeto que lhes era

³¹ “It is safe to say that Latin America has been the testbed for the vertically-integrated concessioning strategy for railway reform”

imposto nas condições de eficiência e confiabilidade requeridas, uma vez que seus respectivos ativos ferroviários apresentavam altíssimos índices de obsolescência e ociosidade, o quadro funcional encontrava-se superdimensionado e as dívidas eram crescentes.

Sabendo que a natureza e a dimensão da inserção produtiva estatal são radicalmente distintas de país para país, não seria de se espantar que a expressão “privatização das ferrovias” passasse a designar um grande número de diferentes situações (Tabela 3.1), cada qual sendo fruto de processos e estratégias de redefinição da intervenção estatal diversos e específicos.

Tabela 3.1 - Exemplos de privatização de ferrovias no mundo:

País	Início	Término	Características :
Japão	1981	1992	Privatização do transporte de passageiros.
Nova Zelândia	1982	1993	Reestruturação e venda total da empresa
Grã-Bretanha	1982	1997	Privatização separada do mat.rodante e da via
Colômbia	1989	1993	Infra-estrutura permanece em poder do Estado
Colômbia	1998	1999	Privatização do mat.rodante e da via em malhas
Argentina	1990	1998	Privatização do mat.rodante e da via em malhas
México	1992	2000	Privatização do mat.rodante e da via em malhas
Bolívia	1992	1997	Permite material rodante privado
Itália	1992	2000	Privatização somente do material rodante

Fonte: Elaboração própria a partir de informações coletadas em diversas publicações, notadamente RATTON NETO (1996 e 2000), Le Rail, Revista Ferroviária, Revista ALAF, Developing Railways, World Railway Investment e .

Num extremo encontravam-se aqueles que consideravam o transporte ferroviário como um serviço público de vital importância e portanto indelegável, onde conseqüentemente a privatização seria restrita às atividades não diretamente relacionadas com a operação de transporte, até o extremo oposto daqueles que consideravam ser a participação do capital privado a única solução para as melhorias estruturais e de gestão administrativa necessárias. Em estudo produzido para o Banco Mundial, GALENSON e THOMPSON (1993) elencaram as seguintes formas de gestão da estrutura ferroviária praticadas no mundo até aquele momento:

- Empresa Pública ou Órgão Governamental
- “Unbundling” seguida por Descentralização
- Terceirização de Serviços
- Contratos de Gestão
- Leasing para o Setor Privado
- Aluguel do Setor Privado

- Concessão
- Joint-Ventures
- Operação Privada
- Participação Privada

A diversidade de enfoques resultava do fato de que a privatização podia ser difícil de ser implementada quando o serviço em questão detinha uma forte dimensão pública, especialmente quando eram impostas restrições a sua autonomia gerencial uma vez que as empresas estatais podem ser utilizadas pelo governo como instrumento de melhoria na distribuição de renda ou de favorecimento a determinados grupos de consumidores ou de regiões. As empresas estatais podem, inclusive, serem utilizadas para auxiliar as metas do balanço de pagamentos ou para auxiliar o governo em suas políticas de estabilização via o congelamento de preços e de tarifas, como foi o caso brasileiro em diversos momentos de sua história recente.

Essa multiplicidade de objetivos freqüentemente conflitantes, dificultava e ainda dificulta a avaliação do desempenho das empresas estatais e gera problemas quanto a regulação de suas atividades na medida em que suas contas apresentam números distorcidos pelos endividamentos contraídos por razões políticas e pela restrita capacidade de capitalização, fruto da fixação forçada de tarifas abaixo do custo, como foi o caso da RFFSA em diversos momentos da sua história, conforme nos informam ORENSTEIN e SOCHACZEWSKI (1990 p.183) *“as empresas ferroviárias, marítimas e aéreas de propriedade do governo federal sobreviviam às custas de ajuda governamental. Essa política visava manter baixos os fretes e as tarifas de transporte, diante de sua importância na composição do custo industrial e do custo de vida”*.

Assim sendo, mesmo que a privatização concedesse às ferrovias uma autonomia administrativa capaz de lhes permitir operar como verdadeiras empresas comerciais, era necessário fazer distinção entre essa autonomia e a autonomia estratégica. Enquanto a primeira era de vital importância para o sucesso do negócio, a segunda era fato gerador de uma série de objetivos conflitantes e das tantas discussões sobre o tema da privatização, dada a ampla gama de conseqüências que as opções estratégicas podem exercer na organização da sociedade como um todo. Afinal, como foi dito antes, os transportes permitem tanto o desenvolvimento quanto o direcionamento das demais atividades econômicas.

Uma vez consideradas essas questões, uma diversidade de formas de pôr a privatização em prática foi experimentada por cada país, já que as ferrovias, ao contrário das rodovias e das hidrovias, reúne numa mesma empresa tanto a via - i.e. os trilhos - quanto o material rodante - i.e. as locomotivas e os vagões.

A diversidade resultava da necessidade em se determinar se a empresa teria autonomia de produção ou se o processo produtivo seria separado em duas empresas distintas, sendo uma delas a detentora da via e a outra a operadora dos trens. Era também necessário decidir se o capital privado seria incorporado por meio da venda, da concessão ou pela participação em uma sociedade de economia mista. Dependendo da solução adotada, o enfoque voltava-se para uma mentalidade comercial ou para a conservação do serviço por razões sociais uma vez que segundo RATTON NETO (1996) a gestão das empresas ferroviárias se caracteriza por três instâncias: empresarial, comercial e operacional.

Cada uma das soluções apresentava vantagens e desvantagens e por essa razão o processo de privatização na maioria dos países não foi completado em pouco tempo conforme podemos verificar na tabela anterior. A privatização completa foi adotada naqueles países que desejavam claramente conceder uma radical autonomia a “nova” empresa recém-criada. Esse “grau de autonomia”, no entanto, poderia permitir que os novos acionistas tomassem decisões contrárias ao interesse público caso levassem somente em consideração o interesse privado da companhia. A privatização completa também poderia significar a simples substituição de um monopólio público por um privado.

A privatização da via e/ou do material rodante para diferentes grupos, impunha uma série de dificuldades práticas, tal como no caso da British Rail (THOMPSON, 2004). Esse enfoque, ao separar a infra-estrutura das operações, acabava com a principal característica das ferrovias, conforme dito antes, que era a de reunir numa mesma empresa tanto a via quanto o material rodante. Nesta solução o responsável pela infra-estrutura permite o acesso da via aos operadores, *track-right*, com base numa série de condições técnicas e tarifárias. Tais condições devem ser arbitradas pelo responsável pela infra-estrutura, sob supervisão de um órgão regulador, de forma a ser assegurada a

sua não-discriminabilidade e a igualdade de direito entre os operadores, na medida em que cada um deles concorrerá com os outros e suas demandas pela via acabarão sendo mutuamente incompatíveis. O problema da privatização parcial resulta do fato de que ao se dividir a gestão ferroviária entre diversas empresas distintas, a otimização do sistema como um todo fica seriamente prejudicada.

A privatização em separado, ao dividir a malha original em diversas mini-malhas, mesmo que mantendo as respectivas infra-estruturas e materiais rodantes sob tutela de um único operador, “quebra” a natureza integracionista das ferrovias, concedendo a elas um caráter eminentemente local e dificultando o seu papel de destaque no futuro, fato que ressalta a necessidade da presença do Estado como agente regulador e fiscalizador.

A privatização segmentada significa segmentar a demanda e a oferta por tipo de serviço. Nesse modelo uma ou mais empresas são responsáveis pelo transporte de passageiros ao passo que outras ficam responsáveis pelo transporte de carga. Embora a competição entre diversos operadores seja possível, não devemos nos esquecer que a operação dos serviços é governada pelo princípio das economias de escala onde os custos médios são tanto menores quanto maior for o volume de tráfego. Assim, se o desejo governamental ao proceder com a privatização é o de fornecer um serviço a custos mais baixos e com maior eficiência, dividir a demanda de tráfego entre diversos operadores acabaria por aumentar os custos e levaria os operadores a algum tipo de equilíbrio oligopólico, situação que iria totalmente de encontro aos propósitos iniciais.

3.2 - O modelo de privatização das ferrovias adotado no Brasil

A Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) foi criada pela lei nº 3.115 de 16/03/1957 assumindo sob a forma de uma sociedade por ações, todas as empresas ferroviárias de propriedade da União até aquela data. Até março de 1996, quando iniciou-se efetivamente o seu processo de privatização, a empresa atendia a 18 Unidades da Federação respondendo por cerca de 76% da extensão ferroviária total brasileira de pouco mais de 30.000 km. Naquele momento, sua participação, medida em toneladas por quilômetro útil - TKU, correspondia a 30% do total transportado pelo sub-sistema ferroviário, responsável por apenas 22,5% do total geral de cargas transportadas num país dominado quase que exclusivamente pelas rodovias (GEIPOT, 1994).

Apresentando crescentes déficits operacionais, altíssimos índices de imobilização e incapacitada financeiramente de realizar maiores investimentos, a sua composição acionária distribuía-se pela União com 95,62% do total de ações, BNDES com 1,95%, FND com 1,48%, e pelos Estados e Municípios com 0,76% e 0,19% respectivamente, quando finalmente foi decidida a sua transferência para o setor privado.

Em consequência do decreto que incluiu a RFFSA no PND, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), gestor do PND, abriu uma licitação visando selecionar e contratar empresas especializadas para realizarem estudos objetivando a desestatização tanto da RFFSA quanto da Armazéns Gerais Ferroviários S.A. (AGEF). Segundo PRADO (1993)

“Essa opção acabou fortalecendo o poder de decisão do BNDES, uma vez que levou a opinião pública a acreditar no processo. A participação do setor privado na definição do preço mínimo e na forma da venda, na visão do governo, pareceu ser um elemento necessário para garantir o apoio da sociedade ao programa, que supostamente encontra, nesses agentes, um fator importante de confiabilidade e eficiência. Desta forma, esses agentes privados aderiram e ganharam maior espaço no PND”.

Os vencedores de tais licitações ³² foram:

- SERVIÇO “A” - Consórcio constituído pela Deloitte Touche Tomatsu Consultores S.C. Ltda. e Enefer Consultoria, Projetos Ltda. que firmou com o BNDES o contrato no PND/CN-01-94-A
- SERVIÇO “B” - Associação Nova Ferrovia, liderada pela Ernst & Young Consultores S/C Ltda., integrada por Zalberg Sodré Advogados S/C, Partbank S.A., Máxima Corretora de Commodities e Consultoria Ltda. e Metal Data Engenharia e Representações Ltda. que firmou com o BNDES o contrato no PND/CN-07/92.

O BNDES havia estabelecido que deveriam ser consideradas as várias hipóteses possíveis para um processo de desestatização desse tipo bem como as combinações dela derivadas. Assim sendo, deveriam ser consideradas as hipóteses da desestatização em bloco ou a divisão da empresa por região ou tipo de serviço, a separação entre a propriedade da via permanente e a do material rodante, a terceirização dos serviços de

³² As licitações envolviam dois tipos de serviço. O serviço “A” compreendia a avaliação econômica da empresa incluindo uma análise de sua competitividade e alternativas de investimentos bem como a recomendação para o preço mínimo das ações. O serviço “B” compreendia uma ampla gama de estudos e proposições relativos à privatização. Além de fornecer uma avaliação econômica e a recomendação de preço para a venda, ele estudava compradores potenciais e o modelo de venda a ser adotado.

manutenção, sinalização e controle de tráfego, bem como a possibilidade da utilização da mesma via permanente por diferentes operadores fossem eles de carga ou de passageiros.

Na seleção de um modelo para a privatização da malha ferroviária federal as empresas de consultoria contratadas pelo BNDES levaram em conta as experiências de privatização ocorridas em outros países. Assim, foram examinados comparativamente os sistemas adotados na Europa e demais países latino-americanos.

Na Europa as ferrovias também eram estatais e haviam recebido ao longo dos anos vultosas contribuições do Estado. Da Argentina aproveitou-se a idéia do arrendamento dos bens. As privatizações ocorridas nos EUA e Canadá, países com mercados para ferrovias parecidos com o brasileiro, mostraram que o mais adequado seria juntar numa mesma concessão a operação da ferrovia e dos trens, uma vez que a Grã-Bretanha havia optado, com maus resultados, pela separação entre o operador da linha e do trem. De fato, a separação das funções de manutenção/melhoria da via e operação dos trens seria inconveniente pois manteria ainda sob a responsabilidade do Estado grande parte dos investimentos no setor e a operação dos trens não seria atrativa para o investidor privado, dado que a principal condicionante de sua eficiência - i.e. as condições de tráfego da via - estaria fora da órbita de seu controle.

A idéia de recuperar a Rede e depois vendê-la foi abandonada em função das experiências dos Estados Unidos e da Nova Zelândia onde o custo da recuperação foi superior ao valor apurado na venda. Em comparação com desestatizações ocorridas em outros países, a brasileira foi a maior em extensão de linhas transferidas à gestão privada.

Cada modelo de privatização praticado nesses países foi desenhado para atender condições nacionais específicas; no entanto, todos tinham em comum o fato de que o passivo financeiro e os encargos decorrentes da redução do pessoal tivesse sido absorvido pelo Estado. A maior similitude observada foi entre a RFFSA e a Ferrocarriles Argentinos, inclusive pelas conjunturas econômicas em que os países vizinhos se inseriam.

A definição do modelo de desestatização da RFFSA resultou de uma “análise segundo objetivos”, como foi designado pelos técnicos, dentro dos padrões estabelecidos pelo PND. Nessa linha, estaria se procurando desonerar o Estado, fomentar investimentos, a eficiência e ainda atender a condicionantes como a atratividade para o Estado e para o investidor, bem como a sua viabilidade jurídica.

Nesse estudo, o consórcio Nova Ferrovia caracterizou a Rede Ferroviária Federal como empresa de transporte de cargas e não de passageiros, chegando então a um modelo básico que contemplava a “linha de negócios” de transporte de cargas, a subdivisão da RFFSA em um número limitado de malhas regionais, conservando-se a unidade de funções, e finalmente a transferência da posse, por arrendamento, dos bens operacionais.

Originalmente pensou-se em arrendar isoladamente cada uma das 12 superintendências regionais que compunham a RFFSA naquela época mas posteriormente resolveu-se agrupá-las em 6 malhas regionais de maneira a aproveitar a estrutura já existente das diretorias de negócio. A correlação entre as seis malhas escolhidas para serem privatizadas e as respectivas superintendências regionais que as compunham seguem descritas na tabela abaixo.

Tabela 3.2 - Equivalência entre as Malhas Privatizadas e as SRs da RFFSA

Malhas escolhidas para serem Privatizadas	Superintendências Regionais da RFFSA	Malha em km
Malha Oeste	SR-10 (Bauru)	1.621 km
Malha Centro-Leste	SR-2 (B.Horizonte), SR-7 (Salvador) e SR-8 (Campos)	7.080 km
Malha Sudeste	SR-3 (Juiz de Fora) e SR-4 (São Paulo)	1.674 km
Malha Sul	SR-5 (Curitiba) e SR-6 (Porto Alegre)	6.586 km
E.F.Tereza Cristina	SR-9 (Tubarão)	164 km
Malha Nordeste	SR-1 (Recife), SR-11 (Fortaleza) e SR-12 (São Luis)	4.534 km

Fonte: Elaboração própria

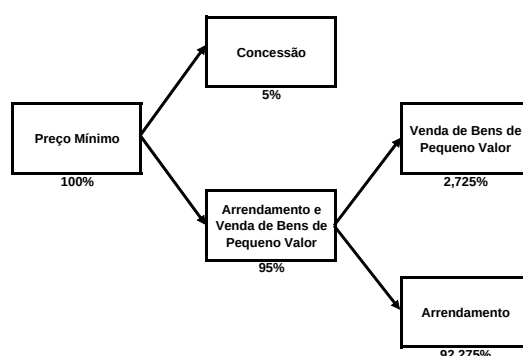
Conforme vimos no capítulo anterior, a organização da RFFSA em malhas fora resultante da última dentre as grandes reestruturações que a empresa havia sofrido ao longo dos anos em sua busca por uma organização administrativa mais eficiente do conjunto disforme de linhas férreas originalmente recebidas desde sua fundação. Entretanto, ao longo dos anos e pelos mais diversos motivos, alheios ou não à sua vontade, a RFFSA não foi capaz de “*administrar, explorar, conservar, reequipar,*

ampliar, melhorar e manter em tráfego as estradas de ferro a ela incorporadas” no ritmo exigido pelas constantes mudanças políticas, tecnológicas e econômicas por ela sofridas, culminando num processo em que mais uma vez a transferência das malhas para a iniciativa privada era vista como a única solução possível.

Embora à primeira vista a realização de um leilão com a participação dos grupos interessados pudesse se assemelhar aos processos de privatização anteriores praticado pelo governo para os demais setores da economia, o modelo desenhado pelas consultorias para a RFFSA foi o de um leilão de arrendamento e não de venda, tal como vinha sendo observado nos processos de privatização anteriores.

No valor de leilão de cada uma das malhas ofertadas, estavam embutidos três coisas distintas: a concessão para a exploração do serviço público de transporte ferroviário, o arrendamento dos bens operacionais da RFFSA e a venda dos bens de pequeno valor existentes em cada uma das malhas conforme o Figura 3.1 abaixo.

Figura 3.1 - Composição do Preço Mínimo



Fonte: ACIOLI (1996)

Após a liquidação financeira do resultado do leilão, a licitante vencedora deveria assinar um “Contrato Regulador de Transição” que regularia os procedimentos jurídicos e organizacionais para a implementação da transferência da respectiva malha pelo prazo máximo de 120 dias. Decorrido esse tempo, a concessão seria dada pela União à licitante vencedora através de um contrato de concessão onde seriam estabelecidas condições gerais a serem observadas pelo concessionário e o arrendamento se daria através de contrato entre a RFFSA e cada uma das concessionárias vencedoras dos leilões.

A razão pela qual esse modelo de desestatização assumiu a forma descrita acima, explica-se pelo fato que de acordo com o Art. 21, inciso XII, alínea “d” da Constituição Brasileira de 1988, os serviços de transporte ferroviário somente podem ser explorados pela iniciativa privada mediante concessão, permissão ou autorização. Assim sendo, ela não poderia ser liquidada sumariamente pelo mesmo modelo patrimonial de venda de ações para o “público” praticado até aquela data. Por não envolver a venda de ações da empresa, uma vez que a RFFSA nunca teve suas ações negociadas no mercado, o governo optou pela transferência à iniciativa privada - mediante licitação - da concessão da exploração dos serviços de transporte ferroviário de cargas, com arrendamento dos bens da RFFSA aos novos operadores. O transporte de passageiros não era expressamente citado nos editais assim como as metas de investimento pois a idéia era conceder total liberdade de ação aos concessionários.

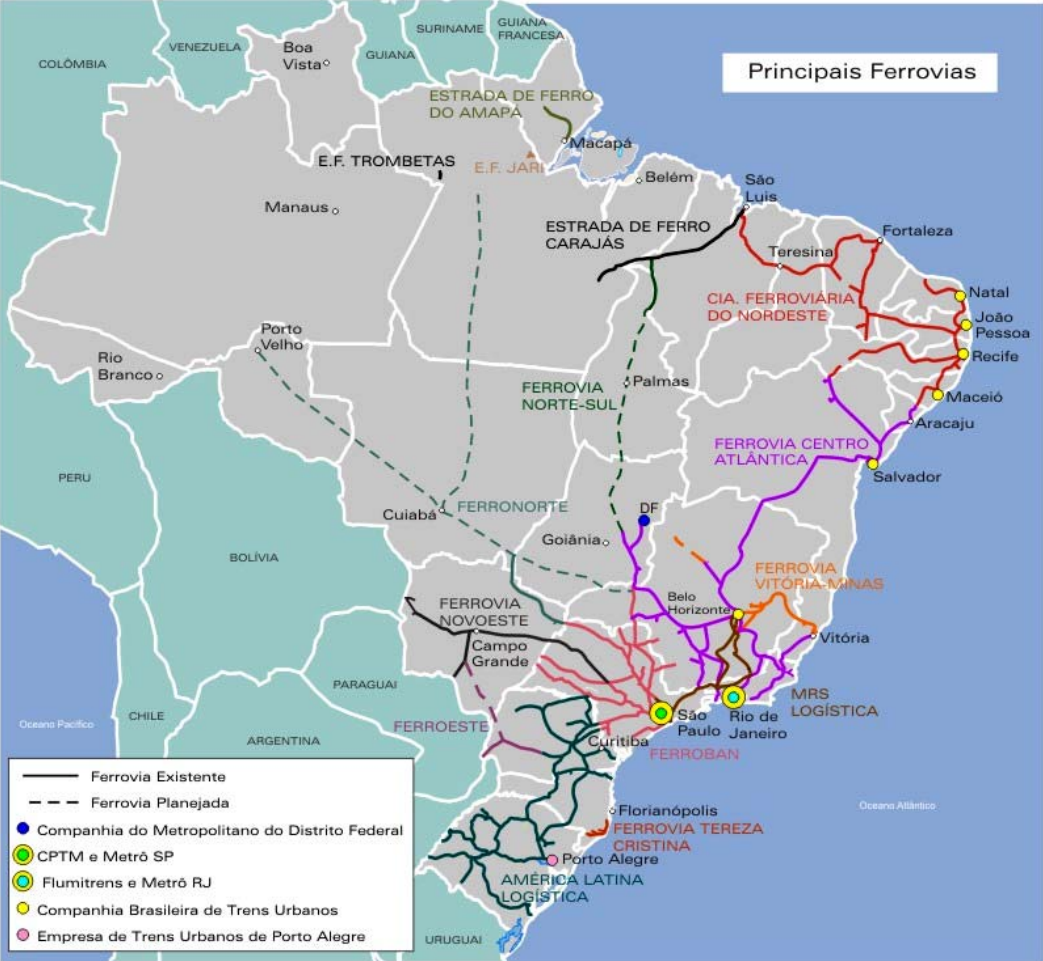
No tocante aos aspectos jurídicos, o arrendamento dos bens não enfrentaria maiores problemas em relação a situação de titularidade e contestação de propriedade, uma vez que o número de credores e a quantidade de dívidas da RFFSA era muito elevada. A empresa permaneceria então “ativa” somente para administrar e fiscalizar os ativos arrendados, o passivo remanescente e o patrimônio não arrendado, providenciando regularização da titulação de seus ativos imobiliários e vendendo-os de modo a gerar recursos para o equacionamento da dívida passada. A solução encontrada para a privatização se mostrou acertada uma vez que decorridos dez anos do início do processo, a RFFSA ainda não foi extinta. Apesar de sua liquidação definitiva ter sido motivo para a edição da Medida Provisória nº 353 de 22 de janeiro de 2007, uma das oitos medidas provisórias que compunham originalmente o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) lançado em janeiro de 2007, este intento ainda está longe de ser alcançado se considerarmos que em menos de um mês após as medidas terem sido anunciadas, nada menos que 232 emendas sobre a RFFSA já haviam sido propostas no Congresso Nacional ³³.

O processo de formação dos consórcios de grupos interessados no arrendamento das malhas, a maior parte deles formado por usuários cativos da ferrovia tais como CVRD, MBR, CSN ou USIMINAS bem como do jogo político e as pressões econômicas para o

³³ Segundo notícia publicada no Jornal Folha de São Paulo em 10 de fevereiro de 2007, página B1, “Só uma das oito MPs do PAC recebeu mais emendas -a que cria cargos para tratar da extinção da Rede Ferroviária (RFFSA). Demandas das corporações do setor inflaram o número de propostas, que chegou a 232. Ao todo, as medidas provisórias do programa receberam 719 emendas.”

desfecho do processo foi descrito anteriormente por ACIOLI (1996), apresentando a configuração final exibidas na Tabela 3.3 e na Figura 3.2. Com o leilão da Malha Paulista, formada pela rede da antiga FEPASA e incorporada à RFFSA pelo Decreto nº 2.502 de 18/02/1998, concluiu-se o processo de desestatização das malhas da RFFSA.

Figura 3.2 - Malha Ferroviária após o processo de privatização



Fonte: Ministério dos Transportes. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/bit/mapas/mapclick/ferro/mapferr.htm>>. Acesso em 28/04/2007

Tabela 3.3 - Concessionárias adquirentes das Malhas privatizadas

Malhas Regionais	Data do Leilão	Concessionárias	Início da Operação	Extensão (km)
Oeste	05.03.1996	Ferrovia Novoeste S.A.	01.07.1996	1.621
Centro-Leste	14.06.1996	Ferrovia Centro-Atlântica S.A.	01.09.1996	7.080
Sudeste	20.09.1996	MRS Logística S.A.	01.12.1996	1.674
Tereza Cristina	22.11.1996	Ferrovia Tereza Cristina S.A.	01.02.1997	164
Sul	13.12.1996	Ferrovia Sul-Atlântico S.A. posteriormente ALL-América Latina Logística	01.03.1997	6.586
Nordeste	18.07.1997	Cia. Ferroviária do Nordeste	01.01.1998	4.534
Paulista	10.11.1998	Ferrovias Bandeirantes S.A.	01.01.1999	4.236
Total				

Fonte: Elaboração Própria.

3.3 - A Gestão Privada após a Privatização

A excessiva confiança depositada nas “forças de mercado” que norteou a política econômica de caráter liberal ao longo de toda a década de 1990, teve reflexos diretos no Programa Nacional de Desestatização e conseqüentemente no processo de privatização da RFFSA, cujos contratos de concessão e arrendamento estipulavam um conjunto restrito de obrigações, em sua maioria limitadas a reduções nos índices de acidentes e aumentos nos índices de produção. Segundo Elena Landau, então diretora do programa de desestatização do BNDES, nos editais

“Não há exigência de valor dos investimentos, conforme a filosofia que o consórcio precisa atingir índices de qualidade e segurança mas a gente não vai ensiná-lo a fazer (...) A filosofia geral do BNDES em relação à transferência de concessão é dar autonomia gerencial ao novo concessionário (...) Quanto menos detalhe você tiver no contrato, mais responsabilidade você dá ao concessionário...” (apud ACIOLI, 1996)

A justificativa para a exigência de um conjunto restrito de obrigações a serem cumpridas pelos concessionários das malhas recém-privatizadas era a de atrair o maior número possível de grupos interessados aos leilões, uma vez que a conjugação de atraso em investimento, tanto na capacidade produtiva como em modernização tecnológica, tornava pouco atraente a área de transporte ferroviário para os agentes não diretamente envolvidos no processo. Apesar disto, os consórcios formados para adquirir as malhas apresentaram, em sua maioria, elevada participação de empresas mineradoras, tradicionais clientes das malhas da RFFSA.

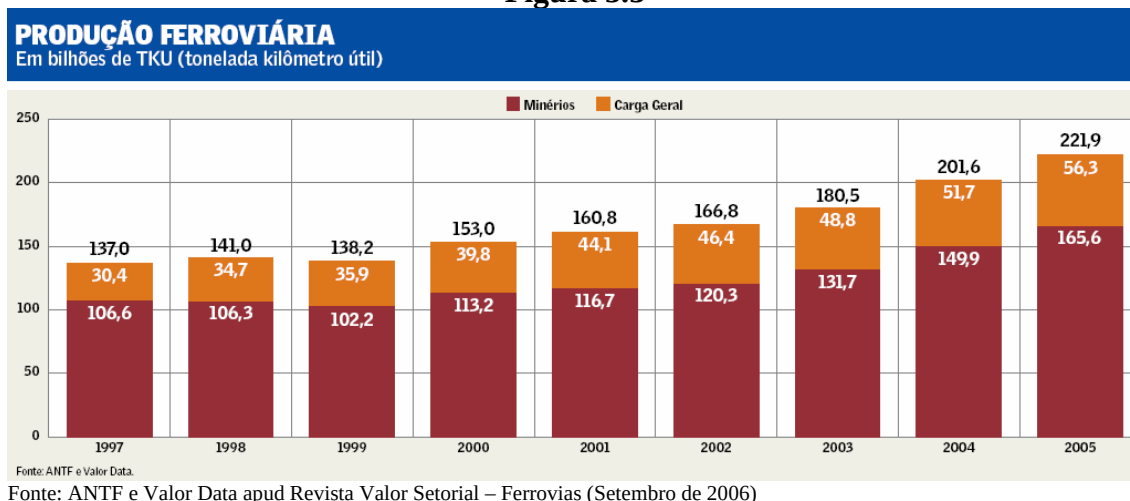
Sob este aspecto é interessante notar a mudança radical na posição do Governo Federal em relação ao controle das ferrovias. Conforme vimos no capítulo 2, o Decreto-Lei nº 2.074/40 que extinguiu os contratos de arrendamento da E.F. Dona Tereza Cristina o fez justamente sob o argumento de que o controle da ferrovia por uma de suas principais usuárias seria contrário ao interesse de suas concorrentes. Meio século mais tarde o mesmo argumento não seria suficiente para impedir a privatização da RFFSA, uma vez que os consórcios montados para adquirir as tinham interesses bastante específicos para o gerenciamento das malhas arrendadas conforme apontado por ACIOLI (1996).

Segundo o estipulado nos contratos de arrendamento e concessão, o custeio das ferrovias e dos respectivos materiais rodantes e unidades operacionais é feito integralmente pelas empresas arrendatárias. Os contratos de arrendamento foram feitos, no entanto, sem o necessário marco regulatório e portanto sem regras bem definidas quanto à preservação do patrimônio e da disponibilização desse meio de transportes para todo o universo de usuários potenciais. Nas palavras de César Bastos, então diretor do Departamento de Transporte Ferroviário do Ministério dos Transportes, “*o problema ferroviário não acaba com a privatização*” (apud Guia News Multimodal, Nov/1995). De fato, o então presidente da RFFSA à época da privatização, Isaac Popoutchi, enfatizava a importância da criação de um órgão adjudicante apto a resolver possíveis conflitos entre operadores, concessionárias e clientes bem como a necessidade de se criar uma “*Associação Brasileira de Ferrovias*”, então ainda inexistente, para apoiar a regulamentação do setor (Jornal do Clube de Engenharia, Mar/1996).

O sistema de arrendamento não privilegiou a abordagem multimodal dos transportes nem levou em conta o conjunto de interesses dos usuários e da preservação do patrimônio público. Os contratos de concessão exigiram a manutenção, pelos operadores privados de carga de apenas duas “janelas diárias” para a circulação de composições ferroviárias de passageiros, não definindo parâmetros operacionais nem delimitando horários. Segundo SCHARINGER (2002, p.7) “*ao lhes dar a alternativa de desativar as linhas remanescentes que não fossem de seu interesse, ficou selada, por fim, a extinção do transporte de passageiros por ferrovia no Brasil*”.

Decorridos dez anos após o início do processo, as pretensões iniciais de que a privatização conseguiria corrigir as deficiências provocadas por anos seguidos sem nenhum tipo de investimento se mostraram relativamente otimistas. Embora os números da participação do setor ferroviário na matriz de transportes brasileira mostrem inegáveis progressos (Figura 3.3), ainda assim os enganos cometidos no processo de privatização continuam a se fazer sentir. Em 1999 o então secretário de Transportes Terrestres do Ministério dos Transportes, Humberto Celso Habbema de Maia, já admitia a existência de problemas ainda por solucionar sob a justificativa de que “*a rapidez do processo de privatização foi incompatível com o sistema*” (apud HAFEZ e FERREIRA, 1999).

Figura 3.3



O modelo proposto não privilegiou as ligações longitudinais no sentido Norte-Sul. A divisão das malhas privatizadas obedeceu ao traçado básico de ligação do interior com o litoral e revela que tais divisões não foram feitas no âmbito de uma programação estratégica e social de ocupação do espaço brasileiro, prevalecendo a visão de curto prazo da ótica exportadora.

Segundo BARAT (2002, p.622) “*Interesse dos clientes ‘cativos’ da ferrovia (que nela vêem apenas um ‘centro de custo’), acabou por manter a relação existente sob a tutela do Estado, em prejuízo da diversificação das cargas e dos clientes*”, fazendo com que as concessões ferroviárias acabassem por limitar sua atuação frente a novas concepções de logística e intermodalidade, restringindo, em muito, o potencial de competitividade ferroviária. Corroborando este pensamento, ARAGÃO *et al* (2004, p.15) afirmam que até o momento

“os resultados obtidos não tem sido satisfatórios. Em muitos casos caiu a qualidade dos serviços prestados e aumentaram os preços e as tarifas correspondentes. Alguns novos titulares das atividades privatizadas, especialmente nos setores portuário e ferroviário, não se posicionaram como prestadores de serviços públicos, mas sim, como usuários (...) somente para o benefício das respectivas cadeias produtivas (...) como consequência de muitas dessas atitudes, em geral tem sido reduzido o volume dos investimentos realizados pelos parceiros privados”.

Adicionalmente, as oito concessionárias não conseguiram cumprir as metas fixadas em relação aos volumes de investimentos e produção, e questões de segurança (BRASIL,

2003) apesar das sucessivas revisões nos termos originais dos contratos de arrendamento.

Após a privatização do setor ferroviário, o principal agente de financiamento para as empresas adquirentes das concessões continua a ser o BNDES, mantendo sua tradição de investir pesadamente no setor desde quando foi fundado (Tabela 3.4). Em reportagem no jornal Folha de São Paulo, LAGE (2007) apontava que o “*BNDES aprovou um financiamento de R\$ 1,12 bilhão para a ALL (América Latina Logística). Trata-se do maior empréstimo já concedido pelo banco para o setor ferroviário. O marco anterior era uma operação de R\$ 900 milhões para a Transnordestina*”.

Tabela 3.4 - Desembolso Anual do Sistema BNDES

Setor \ Anos	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Transporte Terrestre	1.304	2.370	930	1.205	1.612	2.136	2.862	4.499	5.879	7.198
Total Geral Desembolsado	17.894	18.991	18.052	23.046	25.217	37.419	33.534	39.834	46.980	51.318
Participação %	7%	12%	5%	5%	6%	6%	9%	11%	13%	14%

Fonte: BNDES. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/estatisticas/download/Int2%201D%20a%20setorCNAE.pdf>> . Último acesso em 12/06/2007. Inclui todas as modalidades de transporte terrestre.

Em termos de financiamento público, indispensável para expansão e correção dos gargalos operacionais da malha existente, a Lei nº 10.336 de 19 de dezembro de 2001 instituiu a Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico – CIDE, incidente sobre a importação e comercialização dos combustíveis (petróleo, gás natural, álcool e seus respectivos derivados), conseguindo reverter em parte os impactos negativos criados pela Constituição de 1988. Essa lei contempla:

O pagamento de subsídios a preços ou transporte de combustível;

O financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria de petróleo e gás

O financiamento de programas de infra-estrutura de transportes.

Como complemento, a Lei nº 10.636 de 30 de dezembro de 2002 criou o Fundo Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – FNIT, vinculado ao Ministério dos Transportes e destinado a financiar programas de investimento em infra-estrutura observando em suas programações orçamentárias as diretrizes aprovadas pelo Conselho Nacional de Integração das Políticas de Transportes – CONIT, instituído pela Lei 10.223 de 6 de junho de 2001.

Constituem os recursos do FNIT:

- Contribuições e doações originárias de instituições nacionais e estrangeiras ou internacionais;
- Financiamentos de instituições nacionais, estrangeiras e internacionais de crédito;
- Os saldos dos exercícios anteriores;
- Outros recursos destinados ao financiamento de investimentos no âmbito da sua programação nas leis orçamentárias anuais em especial oriundos da CIDE

Em maio de 2004 foi sancionada a Lei 10.866 que acresce os artigos 1-A e 1-B à lei nº 10.336 com o objetivo de regular a partilha os recursos obtidos com a arrecadação da CIDE entre os Estados, o Distrito Federal e os municípios. Apesar da criação da CIDE, ainda se faz necessário desenvolver os mecanismos institucionais que assegurem a efetiva utilização desses recursos fiscais para realização dos investimentos em infraestrutura, uma vez que a necessidade de superávit primário acaba por reter grande parte da verba disponível.

Os investimentos públicos para a expansão e retificação da malha são importantes porque, tal como foi dito anteriormente, o modelo utilizado na privatização foi o de arrendamento e não venda, razão pela qual os arrendatários são responsabilizados unicamente por efetuar investimentos no custeio das ferrovias e não em sua expansão.

A parte mais onerosa dos investimentos ferroviários permaneceu com o Estado, o qual agora busca – esgotadas as perspectivas de novas privatizações – novas alternativas para angariar a necessária participação privada para viabilizar as obras contidas no Plano de Aceleração do Crescimento, o mais recente dos planos governamentais que lidaram com a questão dos transportes, conforme veremos no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 4

O PLANOS DE VIAÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO

A história registra uma estreita relação entre o processo de ocupação de um território e o da constituição de suas vias de transporte. Embora existam casos em que a constituição de tais vias seja apontada como fator determinante do processo de ocupação territorial, tal como na construção de grande parte das ferrovias norte-americanas, o caso brasileiro insere-se no oposto. Aqui, devido à ocupação dispersa de nosso território, fruto da lógica de colonização portuguesa de constituir base de apoio na costa, a construção de estradas de ferro radiais, ligando os portos aos centros interioranos próximos, foi a solução encontrada (vide Figura 2.1 anterior).

Esta solução foi marcadamente resultante de improvisações destinadas a contornar as dificuldades geradas por uma ocupação econômica determinada por interesses particulares, fossem eles de ordem econômica ou política. Segundo LIMA NETO (2001, p.421) *“buscar maior eficiência nos serviços não era incentivado, tendo em vista a prática pouco transparente e casuística de subsídios governamentais”*.

A experiência pregressa nos mostra que a história dos transportes no Brasil, diante das distâncias que separavam as áreas principais da atividade econômica, resultaria num sistema de transporte que deveria cobrir grandes percursos, exigindo elevados investimentos. A construção de uma rede integrada era assim extremamente difícil, além de antieconômica, dada a lógica do capital. Conforme nos aponta VIOTTI DA COSTA (1998, p.205)

“As influências locais aqui, como alhures, haviam multiplicado a rede de estradas sem se ater, muitas vezes, aos interesses públicos fundamentais e as solicitações de novas estradas se reproduziam. Obedecendo aos interesses particulares, traçavam-se em certas regiões caminhos paralelos de pouca serventia, enquanto que em outras áreas eles escasseavam”.

Essa aparente redundância de vias em algumas regiões em contraste com a total ausência de caminhos em outras partes poderia ser creditado à virtual inexistência de um plano abrangente de transportes de caráter oficial nos anos posteriores à independência do país. Seguindo essa visão, SUMMERHILL (2003, pp.37) informa que

*“O setor ferroviário brasileiro floresceu ainda que na ausência de um plano geral (...) Ainda que diversas ferrovias aparecessem no papel, aquelas que de fato foram construídas e subsidiadas resultaram mais de uma resposta governamental às inúmeras demandas locais por melhorias nos transportes que de uma visão geral do setor”.*³⁴

Na medida em que se verificava a expansão mercantil de nossa economia, o problema de circulação de pessoas, bens e serviços entre as regiões economicamente ativas logo se evidencia em flagrante contraste com a facilidade de comunicação dessas mesmas regiões com o exterior. Segundo BARAT (1978, p.23),

“o sistema ferroviário brasileiro implantado para atender às necessidades de uma economia exportadora de produtos primários - com as ferrovias dirigidas do interior para os portos regionais - revelou-se inadequado para responder aos estímulos do intenso processo de industrialização, iniciado a partir da década de trinta. (...) O sistema econômico primário-exportador brasileiro, além disso, dada a dimensão continental do País, sempre foi agregação de economias exportadoras regionais, isoladas umas das outras (...) As diferenças de bitolas e as deficiências de traçado nos sistemas ferroviários existentes, de um lado, e os altos custos de construção e os períodos mais longos de maturação dos investimentos ferroviários, de outro, transferiram para as rodovias o papel de destaque na consolidação de um mercado nacional”

Isso posto, parece relevante afirmar que a ação ativa da política governamental no sentido da organização do espaço nacional, de modo a integrar ao território nacional uma série de atividades econômicas e cidades de pequeno e médio portes, eliminando nossos espaços vazios interzonais e intrazonais e as disparidades sociais verificadas, é extremamente necessária. Esse planejamento alocativo da matriz de transportes é o principal instrumento para a superação de nossas deficiências. Dada a ausência de um planejamento para infra-estrutura, especialmente para o setor de transportes, que defina programas e projetos de curto, médio e longo prazos, os imediatismos do mercado seguirão reproduzindo os erros do passado e agravando o quadro já existente.

No Brasil, apesar das diversas proposições anteriores, os planos de viação somente se tornaram realidade legal a partir da década de 1930, com a promulgação do Decreto nº 24.497 em 29 de junho de 1934, quando então a maior parte da malha ferroviária já

³⁴ “Brazil’s railroad sector however, arose in the absence of any master plan (...) While a number of national railroad plans appeared on paper, the lines that were ultimately subsidized and constructed were less the result of a larger vision than the government’s response to countless local demands for improved transport”.

estava implantada. Isto significa dizer que toda a política de fomento à implantação das ferrovias não esteve compromissada com um plano geral de viação legalmente estabelecido. Na maior parte dos casos em que as ferrovias construídas apresentaram um viés de planejamento público prévio, tal viés obedecia somente a objetivos pontuais como talvez tenha sido o caso das ferrovias de colonização, fomentadas pelo Decreto nº 8.532 de 25 de janeiro de 1911 aludido anteriormente, a construção da E.F. Madeira-Mamoré em função dos acordos diplomáticos do Tratado de Petrópolis assinado em 17 de novembro de 1903 ou o desejo para a construção da E.F. Noroeste do Brasil em função da traumática experiência logística para as tropas brasileiras durante a Guerra do Paraguai.

4.1 - Histórico dos Planos de Viação Brasileiros

Dos planos iniciais de transportes aventados para o Brasil após sua independência em 1822, o projeto para a organização de um sistema de navegação marítima a vapor para passageiros e malas de correio que interligasse a Capital do Império às demais províncias ao norte e ao sul do país, apresentado em 1833 por Nicolau Pereira de Campos Vergueiro, o Senador Vergueiro, pode ser considerado o primeiro documento emitido pelo governo brasileiro na área de planejamento de transportes (LIMA NETO, 2001), ainda que fosse voltado exclusivamente para a navegação de cabotagem. Cinco anos depois, em 1838, José Silvestre Rebello, primeiro embaixador brasileiro nos EUA, viria a propor o esboço pioneiro de um verdadeiro plano de viação para o país. Baseava-se na construção de três eixos troncais que partindo a capital do Império em direção ao Sudeste, ao Noroeste e ao Norte do País, alcançariam respectivamente Porto Alegre, a Província de Mato Grosso e Belém do Pará. Apesar de seu óbvio irrealismo para a época, já que havia escassa justificativa econômica para muitas das estradas propostas, o estudo de Rebello não deixa de constituir um documento histórico de grande importância, por demonstrar claramente as preocupações remotas com a execução de uma política viária de integração nacional (GALVÃO, 1996).

Em 1869 foi publicado o estudo “Navegação Interior do Brasil” de autoria do engenheiro militar Eduardo José de Moraes. Definindo uma rede de vias navegáveis para o país a partir de uma minuciosa descrição das principais bacias hidrográficas, o estudo destacava a enorme potencialidade para a implantação de uma ampla rede de

navegação fluvial para a interligação das diversas regiões do país mediante investimentos em canais, eclusas e outras obras de arte. Além da interligação das bacias Prata-Amazonas pelos rios Jauru-Alegre-Guaporé-Madeira-Mamoré, o plano previa uma variante pelos rios Arinos e Tapajós. Outro eixo inteiramente compreendido em território brasileiro para integração norte-sul foi sugerido por Moraes e previa a conexão do rio Parnaíba ao rio São Francisco via a bacia dos rios Gurgéia e Preto e do rio São Francisco à bacia do Prata através das bacias dos rios Grande, Paranaíba e Paraná. Em função do custo, cerca de 140 anos depois, tal proposta visionária ainda não saiu do papel embora seja sempre lembrada, ainda que com variações, conforme figura abaixo.

Figura 4.1 - Projeto de interligação fluvial latino-americana



Fonte: Ernsberger e Larmer, 1993 p.44

4.1.1 - Plano Ramos de Queiroz - 1874

O primeiro plano a contemplar especificamente as estradas de ferro em suas premissas somente viria a ser formulado em 1874. Intitulado "Esboço de Plano de Viação Geral para o Império do Brasil" foi apresentado naquele ano ao Instituto Politécnico Brasileiro pelo Engenheiro João Ramos de Queiroz e oito anos depois à Câmara dos Deputados (CNT, 1973).

O plano pressupunha, tal como os estudos anteriores, o aproveitamento dos trechos navegáveis dos nossos grandes rios do planalto, numa mentalidade intermodal que hoje tanto lutamos para restabelecer para a integração das diversas regiões do país. Na medida em que previa o aproveitamento dos trechos navegáveis dos grandes rios brasileiros, o plano contemplava a interligação das capitais litorâneas com o interior através da utilização de trechos ferroviários e fluviais navegáveis. Embora a integração das ferrovias com a navegação fluvial não fosse explicitada claramente no plano, se tornava intuitiva pela previsão de estações ferroviárias em Carolina (Rio Tocantins), Juazeiro e Pirapora (Rio São Francisco), Cuiabá (Rio Cuiabá), Mato Grosso (Rio Guaporé), Corumbá (Rio Paraguai), Guaíra e Santa Fé do Sul (Rio Paraná) e Uruguaiana (Rio Uruguai).

Além de prever estradas de ferro que posteriormente seriam iniciadas ou projetadas, tais como as ligações Rio de Janeiro - São Paulo, Porto Alegre - Uruguaiana ou Rio de Janeiro-Rio São Francisco ou Curitiba - Rio Paraná, o plano se destacava por ter aventado a construção de três importantes ferrovias: uma ferrovia ligando Salvador a São Luís do Maranhão derivando para Recife e com ramais para Natal e Fortaleza; outra ferrovia denominada "Artéria Central" ligando Canavieiras no sul da Bahia à cidade de Vila Bela, então capital da província de Mato Grosso, e uma terceira ferrovia ligando Porto Alegre às Sete Quedas no Rio Paraná e com um ramal para Corumbá.

Pelo plano idealizado por Queiroz, a malha ferroviária do Centro-Sul se interligaria à malha ferroviária do Nordeste, através do trecho navegável do Rio São Francisco entre a cidade mineira de Pirapora e Juazeiro na Bahia, e à malha ferroviária do Sul, através dos Rios Paraná e Paraguai. O plano também contemplava a interligação da Bacia Amazônica com a malha ferroviária do Nordeste através de uma ligação ferroviária entre o Rio Tocantins e Teresina, capital do Piauí projetada em 1852.

4.1.2 - Plano Rebouças - 1874

No mesmo ano em que o "Esboço de Plano de Viação Geral para o Império do Brasil" foi apresentado ao Instituto Politécnico Brasileiro pelo Engenheiro João Ramos de Queiroz, André Pereira Rebouças, outro famoso engenheiro do Império, idealizou um

sistema viário conceitual baseado principalmente na intercomunicação do Atlântico ao Pacífico.

Para tanto, considerou o Brasil com a forma de um triângulo, com base no rio Amazonas e os dois lados correspondentes ao litoral marítimo e à linha de fronteira oeste. Para elaborar seu plano, Rebouças se inspirou no sistema viário dos Estados Unidos, país que à época já havia implantado importantes hidrovias e consolidava suas ligações transcontinentais ferroviárias. Nas palavras do próprio Rebouças (apud COSTA, 1999) “*O sistema de paralelas e convergentes é verdadeiramente uma modificação do sistema quadrangulado dos Estados Unidos, modificação forçada pela forma triangular do território Brasileiro*”. O plano se caracterizava por ser totalmente destoante dos demais planos ferroviários, anteriores ou futuros, tanto pela magnitude planejada das ferrovias quanto por sua defesa da atração em massa de imigrantes através da distribuição de terras, liberdade religiosa, liberdade de empreendimento e industrialização, seguindo os moldes da experiência econômica vivida pelos Estados Unidos e que se baseavam na prioridade concedida à imigração e na exploração de terras devolutas mediante o preenchimento de certos requisitos, políticas das quais Rebouças era um entusiasta (GALVÃO, 1996).

O plano aventado por Rebouças propunha um conjunto de dez vias paralelas à base do triângulo espaçadas no sentido Norte-Sul e formadas fundamentalmente por ferrovias que sempre se iniciavam em algum porto na costa atlântica e terminavam em algum porto na costa do Pacífico. Os pontos de partida destas dez vias eram os portos de Cabedelo na Paraíba, Penedo em Alagoas, Salvador e Santa Cruz na Bahia, Vitória no Espírito Santo, Rio de Janeiro, Santos em São Paulo, Antonina no Paraná, Laguna em Santa Catarina e Rio Grande no Rio Grande do Sul. As seis vias “convergentes” do sistema idealizado por Rebouças seriam formadas pelas vias de navegação Madeira-Guaporé-Aguapeí-Paraguai, Tocantins-Araguaia-Vermelho-Anicuns-Paranaíba, Paraná, São Francisco, Parnaíba-Gurgéia interligados ao São Francisco, além da própria bacia do Rio Amazonas.

Rebouças defendia com vigor o argumento de que “*toda empresa de caminho de ferro deve começar por ser uma empresa territorial, como nos Estados Unidos*” (apud GALVÃO, 1996, p.193), concluindo que “*a vastidão do nosso território requer um*

systema completo de estradas de ferro; dellas dependem o bem estar das populações do interior do paiz e o desenvolvimento e a prosperidade da sua industria e do seu commercio” (REBOUÇAS, 1883 p.348).

4.1.3- Plano Bicalho - 1881

Em 1881 o então engenheiro-chefe da Diretoria de Obras, Honório Bicalho, apresentou ao Ministro da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, o deputado fluminense Pedro Luís Pereira de Souza, um plano para uma “Rede Geral de Comunicações” composto por quatro grandes linhas: Leste-Oeste, Central-Norte, Central-Sul e Noroeste. As linhas obedeciam aos seguintes trajetos:

- Leste-Oeste – partindo de Salvador até Juazeiro por via férrea onde interceptaria o Rio São Francisco em seu trecho navegável. Neste ponto se bifurcaria numa ponta em direção à Teresina para interligação com o Rio Parnaíba e na outra ponta em direção a Porto Velho cortando os rios Tocantins, Araguaia, Xingu, S.Manoel e Tapajós;
- Central-Norte – Partindo da Capital do Império a linha seguiria por via férrea até Pirapora, início do trecho navegável do Rio São Francisco, cuja via fluvial seria utilizada até o ponto mais próximo possível do Rio Tocantins, exigindo um novo transbordo por via férrea, e a partir do Tocantins, novamente por via fluvial, alcançaria Belém no Pará;
- Centro-Sul – Partindo de São Paulo a linha seguiria por via férrea até o Rio Paraná, aproveitando o seu trecho navegável até onde fosse possível, de onde então partiria uma linha férrea interligando-se ao Rio Grande do Sul;
- Noroeste – interligaria as Bacias do Paraná e do Paraguai por via férrea e estas com a Bacia Amazônica através da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, cuja concessão inicial para sua construção e exploração pelo prazo de 50 anos havia sido dada em 20 de abril de 1870, através do Decreto nº 4.509, ao “Coronel” George E. Church.

A característica mais marcante do Plano Bicalho parece ter sido o recurso excessivo das baldeações do trem para o barco e do barco para o trem como forma de minimizar o pesado investimento exigido pelas ferrovias, fato que de certa forma inviabilizava a pretendida integração entre todas as regiões do Império pelo trajeto bastante alongado daí decorrente. Um século mais tarde, parte da ligação Centro-Sul se materializaria pela

Hidrovia Tietê-Paraná, substituindo o Rio Tietê pela linha férrea anteriormente projetada.

4.1.4- Plano Bulhões - 1882

Como decorrência da realização em 1882 no Clube de Engenharia do Rio de Janeiro do Primeiro Congresso Ferroviário Brasileiro, resolveu-se criar uma comissão com a incumbência de elaborar um plano geral de viação. Formada pelos engenheiros Antônio Maria de Oliveira Bulhões, Ferino José de Melo e Jorge Rademaker Grunewald.

Assemelhado ao Plano Bicalho, embora menos rigoroso quanto ao aproveitamento das vias fluviais em função do excessivo número de baldeações exigidos pelo plano anterior, o “Plano Bulhões” igualmente se baseava em quatro linhas troncos porém com ligeiras diferenças : Leste-Oeste, Norte-Sul, Centro-Sul e Nordeste, conforme descrição abaixo:

- Leste-Oeste - A ligação era caracterizada por um tronco ferroviário que partindo do Rio de Janeiro igualmente se direcionava à cidade mineira de Pirapora, início do trecho navegável do Rio São Francisco até Juazeiro na Bahia com 1.371 km de extensão³⁵. Interessante frisar que a proposição dessa linha balizaria, anos mais tarde, a extensão da E.F.Central do Brasil, antiga E.F.D.Pedro II, até Pirapora. Do Rio São Francisco a linha seguiria em direção ao divisor de águas das Bacias do Prata e Amazônica, passando pelas cidades de Goiás, Cuiabá e Mato Grosso às margens do Rio Guaporé.
- Norte-Sul - A ligação teria como ponto de partida o porto de Guairá, no Rio Paraná e fronteira com o Paraguai, aproveitando o seu trecho navegável até onde fosse possível, quando então, por via férrea, atravessaria Goiás em direção ao Rio Tocantins ou Araguaia onde então, por via fluvial, a cidade de Belém (PA) seria alcançada.
- Centro-Sul – A ligação seria constituída por uma estrada de ferro que partindo da Capital do Império, atravessaria São Paulo e dali seguiria para interceptar a malha ferroviária já existente no sul do país.
- Nordeste – A ligação seria igualmente constituída por uma via férrea que partindo de Salvador passaria por Juazeiro, porto fluvial do Rio São Francisco, e se dirigiria até Teresina até atingir São Luiz do Maranhão por via fluvial.

³⁵ Fonte: Ministério dos Transportes. Disponível em <<http://www.transportes.gov.br/bit/hidro/griosaof.htm>>. Último acesso em 7 de maio de 2007.

Extremamente simples, por ter se mantido em linhas gerais sem detalhamentos mais profundos, o Plano Bulhões, a exemplo de seu antecessor no ano anterior, fundamentava-se na integração intermodal entre ferrovias e hidrovias como fator minimizador do investimento inicial para interligar todas as regiões do Império.

Outro ponto importante decorrente deste plano foi a importância atribuída a Goiás Velho, antiga capital da província de Goiás, prevista para se tornar o centro ferroviário do País em função do cruzamento das linhas Leste-Oeste e Norte-Sul, inadvertidamente corroborando os escritos de Varnhagen elaborados entre 1840 e 1877 além das propostas formuladas por Hipólito José da Costa antes da proclamação da independência ou a proposta de José Bonifácio em seu texto “Lembranças e Apontamentos” de 1821 para a transferência da Capital para algum ponto situado mais “ao centro” do Império.

4.1.5- Plano da Comissão da República - 1890

Tão logo foi Proclamada a República, o Governo Provisório chefiado pelo Marechal Deodoro da Fonseca viria a solicitar através do Decreto nº 159 de 15 de janeiro de 1890 a formação de uma comissão de cinco membros para estudar e organizar “no menor prazo possível” um plano geral de viação férrea e fluvial.

A feitura do plano deveria observar tanto as condições técnicas, econômicas quanto estratégicas. Sua elaboração deveria estar norteada para fomentar o povoamento e a utilização dos vastos territórios então “desaproveitados”, assegurando “pronta influência da ação administrativa”, estabelecendo e fortificando os laços da unidade política e da solidariedade de interesses econômicos nas diversas regiões do país.

Consoante com as instruções recebidas no decreto para aproveitar “*as memórias, trabalhos, todos os documentos enfim que julgar conveniente*”, a Comissão de Viação Geral estudou as diversas propostas anteriores e o plano resultante reflete esse aproveitamento. Dirigida pelo coronel de engenharia Jeronymo Rodrigues de Moraes Jardim, a comissão projetou um total de 36 vias férreas que acrescentariam 19.000 km à

malha então existente³⁶. Este enorme sistema ferroviário, caso reunido às vias de navegação fluvial previstas, viria a se constituir num vasto sistema de transportes em perfeita sintonia com os fins integracionistas que nortearam os trabalhos.

Seguindo os preceitos de Bicalho e Queiroz, o novo plano contemplava a intermodalidade ao prever a utilização conjunta de ferrovias e hidrovias. Sob inspiração de Bulhões, o plano previa a integração das diversas regiões do país através de um entroncamento central no planalto goiano bem como preconizava a extensão da E.F. Central do Brasil até Pirapora. Ao norte, a comissão propunha que se completasse a rede ferroviária do Nordeste prevendo uma conexão com uma linha que deveria avançar gradualmente pela Amazônia, abrindo assim espaço para a colonização do oeste pela população do nordeste. Três linhas avançariam para o oeste partindo respectivamente de Goiás, do Triângulo Mineiro e do Paraná. A comissão previa também uma outra ferrovia ligando a província do Amazonas à de Mato Grosso, interconectando-se com as demais que ali se direcionassem.

Apesar de não ter sido oficialmente implementado, o plano de 1890 passaria a nortear as considerações de ordem política e estratégica que definiriam as principais linhas ferroviárias a serem subsidiadas pelo governo dali por diante. Em 26 de junho de 1890, apenas cinco meses após a autorização para a constituição da comissão, o Decreto nº 524 disciplinaria a competência do Governo Federal e dos Estados para concessão de estradas de ferro, observando as diretrizes do plano³⁷ e a nova configuração política republicana. De acordo com esse decreto, seriam de exclusiva competência do governo central a concessão de linhas férreas nos seguintes casos :

- quando interligassem as diversas capitais do país;
- quando interligassem o território brasileiro aos países vizinhos;
- quando servissem à defesa do território, se direcionassem diretamente às fronteiras ou a pontos estratégicos “convenientemente escolhidos”.

³⁶ Segundo os cálculos do presidente da comissão da viação geral, fornecidos por Francisco Glicério de Cerqueira Leite em seu Relatório do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas publicado em 1890, as 32 linhas consideradas “oportunas” somavam 15.254 km. Desse número deveriam ser deduzidos os 4.345 km das linhas da E.F. Madeira e Mamoré, Quixadá ao Crato, Manaus e São Joaquim, Barra do Corda a Belém e outras estradas de ferro estratégicas no Sul que foram projetadas mas não concedidas. Acrescentando-se as medições de algumas já construídas, como a linha de Peçanha a Jatobá que media 1.600 km, a malha a ser adicionada com direito à garantia de juros seria então de 12.509 km. “Para não errar, porém, calculará a extensão total em 15.000 km”. Somando-se então a este número as 4 ferrovias e as 4 ferrovias consideradas “complementares do systema, da extensão approximada de 4.000 kilometros, ser construidas com algum vagar, segundo as circunstancias aconselharem”, teríamos então os 19.000km anteriormente aludidos..

Disponível em: <<http://www.brazilia.jor.br/Projeto/agricultura1889.htm>> Último acesso em 30/04/2005.

³⁷ “Art. 1º – Parágrafo Único As estradas de ferro compreendidas nas três hipóteses deste artigo farão parte de um plano geral de viação que será organizado para servir de base às respectivas concessões”

Ainda por força das diversas oligarquias estaduais decorrentes na nova configuração política republicana, a definição de competências preconizada pelo Decreto 524 seria amainada pelo Decreto nº 109 de 14 de outubro de 1892. A nova regra concedia maior autonomia dos Estados, uma vez que seu Art. 1º decretava serem somente devidas ao Governo Central as ferrovias constantes do “*Plano Geral de Viação que for adotado pelo Congresso*” ou aquelas “*consideradas de utilidade nacional por satisfazerem necessidades estratégicas*”, ficando a competência de todas as demais transferidas aos Estados.

O Decreto nº 862 de 16 de outubro de 1890, elaborado sob os auspícios do Plano da Comissão, buscava conceder “*privilegio, garantia de juros e mais favores para o estabelecimento de um sistema de viação geral ligando os diversos Estados da União à Capital Federal*” englobando grandes linhas de comunicação Norte-Sul e Leste-Oeste com o respectivo aproveitamento das linhas de navegação interiores, notadamente os rios Araguaia e Tocantins e seus afluentes.

Embora o plano e os decretos posteriores contemplassem de maneira satisfatória a missão de integrar nacionalmente as diversas regiões do país, nunca chegaram a ser adotados integralmente. Pouco tempo depois da saída de Rui Barbosa do Ministério da Fazenda, o Plano Geral de Viação começou a ser criticado como exagerado ou excessivamente oneroso. Contribuíram para esse resultado a pobreza do mercado interno, o estado geral de subdesenvolvimento do país à época e o fato de que a rentabilidade econômica das ferrovias constituía matéria de crescente preocupação por parte de seus promotores diante da enorme dificuldade do Tesouro Nacional em gerar receitas fiscais numa economia politicamente dominada por uma elite agrária ansiosa por encerrar a ditadura militar e isolar politicamente o exército, os republicanos históricos, os positivistas, os radicais e os restauradores monarquistas. Os 14 meses de Rui Barbosa no Governo Provisório do início da República, marcaram um período em que as decisões do Estado Brasileiro se mantiveram relativamente fora do controle da oligarquia cafeeira. Retomada a hegemonia cafeeira no controle do país, o projeto de expansão da E.F. Central do Brasil, imaginada ainda no Império como um projeto político-estratégico para ligar a capital no Rio de Janeiro às capitais das províncias de Minas Gerais, do Norte, do Sul e avançar para oeste, sofre um revés. Com a ascensão dos paulistas, estabelece-se o controle progressivo dos interesses ligados ao porto de

Santos e à “Inglesa” - a São Paulo Railway - sobre as possibilidades de desenvolvimento da E.F. Central do Brasil e sua área de atuação. A partir daí o peso político de Minas Gerais ou as alianças do Rio de Janeiro com o Rio Grande do Sul e o Nordeste, nos curtos momentos em que falhava o pacto “café-com-leite”, tornam-se a principal perspectiva de manutenção da Central do Brasil como empresa estatal merecedora de alguma eventual expansão.

O então ministro Francisco Glicério de Cerqueira Leite, em Relatório do Ministério da Agricultura, Commercio e Obras Públicas publicado em 1890³⁸ informava que

“as garantias concedidas hão de sem duvida acarretar onus para o Estado, nem foram decretadas sem muito haver sido pesada esta consideração. Não será preciso, porém, justificar o que de si mesmo é evidente. Os encargos provindos desta origem não se tornarão effectivos sinão gradativamente e no correr de não pequeno numero de annos, de maneira que serão proporcionaes á expansão natural das rendas publicas que a mesma viação ferrea fomentará, sendo aliás para esperar que por pouco tempo será necessario occorrer ao pagamento integral do juro garantido para construcção de cada linha. Por outro lado é sabido que não só o Estado, mais cedo ou mais tarde, terá de ser reembolsado dos adiantamentos a que será obrigado, mas ainda que os resultados economicos da viação ferrea não devem ser unicamente aferidos pela receita palpavel ou renda immediata. Com effeito, ainda quando esta receita não basta a remunerar o capital empregado ou mesmo a alliviar o onus da garantia, a intensidade dos phenomenos economicos determinada pela viação aperfeiçoada abre ao Estado fontes novas e multiplas de renda”.

Outros planos essencialmente ferroviários dignos de menção, elaborados entre 1870 e 1932, seriam os planos de Rodrigo da Silva (1886), da Viação Férrea (1912), de Pandiá Calógeras e de José Luis Batista (1926), o plano de Paulo de Frontin (1927) e por fim o Plano Ferroviário Souza Brandão de 1932 que previu de maneira ambiciosa uma rede cruzando todo o país.

4.1.6- O Plano Geral de Viação de 1934 e o Início do Rodoviarismo

A partir de 25 de outubro de 1910, através do Decreto nº 8.324, o Governo Federal tomaria a decisão de incentivar a construção rodoviária no país uma vez que passaria a conceder “às empresas ou particulares, que organizarem o serviço de transporte de

³⁸ Disponível em <<http://www.brazilia.jor.br/Projeto/agricultura1889.htm>>. Último acesso em 30/04/2005.

passageiros e cargas, por meio de automoveis industriaes; entre dous ou mais Estados da União, ou ainda mesmo dentro de um só Estado”³⁹ subvenção quilométrica nunca excedente a quatro contos de réis por quilômetro de estrada construída. Era o início da mentalidade rodoviarista, anos mais tarde sintetizada por Washington Luís na frase “Governar é abrir estradas” utilizada em sua campanha eleitoral ao governo de São Paulo em 1920.

Com a chegada de Washington Luís à Presidência da República em 1926, as idéias praticadas durante seu governo de São Paulo seriam transladadas para uma nova dimensão. A partir daquele momento o crescimento da malha rodoviária viria a se tornar a diretriz básica de política pública a nível federal, conforme atestam os diversos decretos que seriam promulgados desde então. Em 5 de janeiro de 1927 seria promulgado o Decreto nº 5.141 que criava o “Fundo Especial para Construção e Conservação de Estradas de Rodagem Federais”, constituído por um adicional aos impostos de importação sobre o consumo de gasolina, veículos automotores, chassis, pneus e demais acessórios para automóveis. Em 5 de setembro de 1928 seria a vez do Decreto nº 5.525 que autorizava o governo federal a contrair um empréstimo interno por meio de apólices denominadas “Obrigações Rodoviárias” e destinado a construir e conservar estradas de rodagem.

Com o fracasso das ferrovias em propiciar a implantação de uma rede nacional de transportes no Brasil, seria inevitável que a partir da década de 1920 surgissem as primeiras preocupações com as rodovias. Naquela década e na posterior vieram a público uma série de planos de transportes concebidos tanto por iniciativa individual quanto por instituições governamentais tendo por fator comum a ênfase ou a prioridade na construção de rodovias. Os planos de caráter essencialmente rodoviário merecedores de destaque nessa fase seriam o Plano de Catrambi elaborado entre 1926 e 1927, o plano de Luis Schoor em 1927, o plano da Comissão de Estradas de Rodagens Federais – CERF elaborado em 1927 e o Plano Rodoviário do Nordeste concluído em 1930 (GALVÃO, 1996). Em 1931 o então ministro da Viação e Obras Públicas, José Américo de Almeida, ordenou a criação de uma comissão para elaborar um Plano Geral de Viação que pudesse orientar eficazmente o governo em suas decisões de transporte.

³⁹ Art. 1º do Decreto nº 8.324 de 27/10/1910.

O resultado deste trabalho, que levou em consideração a necessidade de coordenar os diversos sistemas de viação então existentes e a necessidade de “*bem atender às conveniências nacionais de ordem política, econômica e militar*”, foi oficializado pelo Decreto nº 24.497 de 29 de junho de 1934.

Dos 33.106 km de ferrovias existentes em 1934, apenas 17.776 km foram considerados apropriados aos objetivos preconizados no plano, num prenúncio da extinção de ramais que viria a acontecer nos anos posteriores. Uma vez que o plano havia estabelecido uma meta de 39.897 km de vias férreas, restariam então ainda por construir um total de 22.121 km, ou seja, o equivalente a 67% do total de vias férreas construídas no país em mais de 80 anos, meta por demais ambiciosa se considerarmos a ascensão das rodovias como opção politicamente preferível em quase todo o mundo à época. De 1935 até o fim do “Estado Novo” em 1945, apenas 1.949 km seriam construídas⁴⁰. Paralelamente à meta ambiciosa preconizada para as ferrovias, o plano reservava um papel modesto para as rodovias, razão pela qual os rodoviaristas se empenharam em logo reformá-lo, o que de fato veio a ocorrer em 1948 (LIMA NETO, 2001). Segundo CASTRO (2002, p.110)

“Os relatórios da Comissão já identificavam uma disfunção crucial, até hoje em parte não resolvida: a ausência de condições da ferrovia para concretizar os efeitos de escala característicos dessa modalidade, o que impedia o surgimento das externalidades em cascata que já haviam forjado o desenvolvimento das nações de proporções continentais, como os Estados Unidos da América (EUA), o Canadá e a Rússia, particularmente por meio da operacionalização de linhas ferroviárias inter-regionais”.

A promulgação do Plano Geral de Viação em 1934, apesar do enfoque moderno que apresentava à época, não foi complementada por um arcabouço institucional adequado para induzir ações que concretizassem os objetivos ferroviários almejados no plano. Os investimentos feitos no setor de transportes simplesmente desconsideraram o PGV ao evidenciarem de forma crescente a preponderância de uma política rodoviária sobre a ferroviária, replicando a tendência verificada mundo afora no imediato pós-guerra. Corroboram esta afirmação a sequência de marcos legais com viés rodoviário que seriam promulgados dali por diante (Tabela 4.1).

Segundo FIRMINO e WRIGHT (2001, p.5) “a criação do FRN em 1945, formado com recursos do IULCLG passa a ser a fonte principal do modelo de financiamento

⁴⁰ Cálculos com base nas estatísticas de IBGE (1987).

rodoviário da época”. Orientadas por uma visão de curto prazo e pelas regras que então prevaleciam, as empresas ferroviárias apresentavam dificuldades cada vez maiores para se inserir num contexto de operação integrada, fato que lançaria as bases para a criação da RFFSA dali a 20 anos.

Tabela 4.1 - Principais marcos legais rodoviaristas sob influência do Estado Novo

Lei nº 467	31/07/1937	Transforma a Comissão de Estradas de Rodagem Federais no Deptº Nacional de Estradas de Rodagem - DNER
Decreto-Lei nº 2.615	21/09/1940	Cria o Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos (IULCLG)
Decreto nº 15.093	20/03/1944	Aprova o "Plano Rodoviário Nacional"
Decreto-Lei nº 8.463	27/12/1945	“Lei Joppert” – (Re)cria o Fundo Rodoviário Nacional - FRN e reorganiza o DNER

Fonte: Elaboração própria

4.2 - Tentativas de Revitalização

Se algumas das dificuldades enfrentadas pelas ferrovias já haviam sido identificadas pelos planos não oficiais elaborados tanto no Império quanto nos primeiros anos da República, tais deficiências foram oficialmente reconhecidas pelo Plano Geral de Viação em 1934 e se aprofundaram ainda mais nos anos imediatamente subseqüentes, uma vez que por todo o período da 2ª Guerra Mundial a utilização das ferrovias não fora acompanhada por uma manutenção adequada.

Conforme aponta LIMA NETO (2001, p.222), a entrada do Brasil no rol dos países beligerantes⁴¹ trouxe evidentes dificuldades ao setor, quanto ao suprimento de equipamentos e materiais de reposição, fato agravado pelo desgaste a que foram submetidas suas linhas ao assumir a responsabilidade de transportar boa parte do fluxo de carga que não podia mais seguir por cabotagem, devido aos ataques dos submarinos alemães.

No contexto do conflito militar da 2ª Guerra Mundial, o Estado Brasileiro organizou-se para administrar recursos e suprir contingenciamentos, valendo-se principalmente do “Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional”, instituído pelo Decreto-Lei nº 2.012 de 10 de fevereiro de 1940, e posteriormente através do

⁴¹ Decreto nº 10.358 de 31 de agosto de 1942.

“Plano de Obras e Equipamentos” instituído pelo Decreto-Lei nº 6.144 de 29 de dezembro de 1943. Apesar do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, criado em 30 de julho de 1939 através do Decreto-Lei nº 579, ser nessa época o principal órgão de planejamento do governo⁴², o período deve ser caracterizado pela existência ou criação de órgãos voltados muito mais para a execução de planos específicos, tais como o DNER em 1937 e o DNEF em 1941, do que para a execução de um planejamento global. A condição de país aliado fomentou a vinda de especialistas estrangeiros, notadamente norte-americanos, para diagnosticar as vulnerabilidades do país⁴³. Através do Decreto-Lei nº 4.523 de 25 de julho de 1942 seria criada a Comissão de Controle dos Acordos de Washington e logo depois, em setembro do mesmo ano, a “Missão Cooke”, inicialmente composta por 12 técnicos norte-americanos coordenados pelo engenheiro Morris Llewellyn Cooke, começaria seus trabalhos de levantamento das potencialidades brasileiras, vindo a concluir que no tocante aos transportes *“toda a malha ferroviária, rodoviária e de portos estava sobremaneira despreparada para o atendimento às futuras necessidades da Companhia Siderúrgica Nacional e do desenvolvimento de todo o Brasil”* (OLIVEIRA, 2001, p.124).

Com o término dos conflitos, *“os interesses e a posição norte-americana sobre a industrialização no Brasil mudam completamente e começa a tornar-se progressivamente clara a natureza ilusória das expectativas brasileiras com relação à assistência financeira norte-americana”* (VIANNA, 1990, p.117). A ameaça comunista faria os interesses estratégicos dos Estados Unidos voltarem-se principalmente para Europa e Ásia e para essas regiões seriam canalizados, respectivamente através dos Planos Marshall e Colombo, grande parte dos recursos disponíveis para investimento. Uma vez que a zona de influência norte-americana estava assegurada na América do Sul, caberia aos próprios países dessa região lutar para obter fontes privadas de financiamento de forma a suprir suas necessidades de investimento em infra-estrutura.

O Brasil havia acumulado no exterior um razoável saldo financeiro pela venda de matérias-primas aos países beligerantes sendo a Grã-Bretanha um de nossos maiores

⁴² O planejamento e o desenvolvimento da técnica orçamentária são relativamente recentes na história do país, tendo sido o Conselho Federal do Serviço Público Civil, criado pela Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936 e extinto pelo Decreto-Lei nº 579/38 que organizou o DASP, talvez a primeira tentativa oficial de se criar um órgão especialmente dedicado ao assunto.

⁴³ MALAN, P. (apud OLIVEIRA, 2001, p120) nos informa que “a primeira havia sido uma missão chefiada por Alex Taub, composta por cerca de 10 engenheiros, que esteve no Brasil em 1941. O relatório final desta missão, elaborado nos USA, permaneceu secreto, não sendo jamais publicado. Eugênio Gudín relata que o relatório elaborou um programa de 10 anos, para o qual seriam necessários 4 bilhões de dólares, dos quais 1,8 bilhão seria destinado a transportes e 0,5 ao setor de energia elétrica”.

devedores. Esgotado monetariamente, o Reino Unido passou a se desfazer de seus ativos espalhados pelo mundo como forma de abater sua dívida e foi nesse momento que o governo brasileiro passou a comprar com maior fervor as empresas ferroviárias inglesas instaladas no país, encampando as deficitárias The São Paulo Railway, The Leopoldina Railway Co., Great Western of Brazil Railway e Ilhéus-Conquista, numa decisão por muitos criticada em função do péssimo estado em que essas ferrovias se encontravam.

Em 29 de junho de 1944, através do Decreto-Lei nº 6.646 o governo aprovaria o “Programa Quadrienal 1944-1947” apresentado pelo DNEF para a execução de construções destinadas a estabelecer as ligações ferroviárias do Norte com o Sul do país.

Entre 1945 e 1946 o DNEF viria a elaborar um “Plano Geral de Reaparelhamento Ferroviário”⁴⁴, em parte implementado pela Lei nº 272 de 10 de abril de 1948 e pela Lei nº 1.232 de 13 de novembro de 1950. A primeira permitiu prolongamentos, melhorias no traçado e compra de material rodante para a Rede Mineira de Viação, para E.F. Central do Brasil, para a E.F. Santa Catarina, para a Rede de Viação Paraná - Santa Catarina e para a Rede Ferroviária do Nordeste, mesmo ainda não tendo sido esta malha oficialmente encampada ⁴⁵. A segunda lei estendeu os mesmo benefícios para o reaparelhamento da E.F. Noroeste do Brasil. Tais melhorias contemplavam, inclusive, a eletrificação em diversos trechos das ferrovias citadas, principalmente nos ramais do entorno metropolitano das grandes cidades. Uma vez que as medidas preconizadas exigiam pesados investimentos, foi necessário criar um fundo específico, o Fundo Ferroviário Nacional, através da Lei nº 1.272-A de 12 de dezembro de 1950, como forma de viabilizar sua realização.

Conforme explicado no capítulo 1, tais medidas não foram suficientes para reverter o lento declínio das ferrovias em face ao crescimento das rodovias, principalmente após a promulgação do Decreto-Lei nº 8.463 de 27 de dezembro de 1945 que criou o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER e o Fundo Rodoviário

⁴⁴ Decreto-Lei nº 8.894 de 24 de janeiro de 1946, conforme citado anteriormente.

⁴⁵ A Great Western of Brazil Railway seria somente encampada em 1950 (Lei nº 1.154/50) e a denominação de Rede Ferroviária do Nordeste para a malha resultante da encampação somente seria oficializada pela Lei nº 2.543 de 14 de julho de 1955. Assim sendo, temos que o governo efetuava investimentos públicos em ferrovias privadas mesmo antes de sua encampação. Um caso pioneiro de parceria público-privada ainda que não tenha sido possível a este autor identificar na legislação a definição prévia dos mecanismos para o ressarcimento desses recursos públicos no momento em que eles foram efetivamente investidos.

Nacional, “constituído pelo produto do imposto único federal sobre combustíveis e lubrificantes líquidos minerais, importados e produzidos no país”.

4.2.1 - Plano SALTE

Em 18 de maio de 1950, mediante a Lei nº 1.102, o governo brasileiro lançava oficialmente o Plano SALTE, tentativa de coordenação dos gastos públicos para os exercícios de 1950 a 1954 nos empreendimentos relativos à Saúde, ALimentação, Transporte e Energia. Elaborado com base em trabalhos técnicos do DASP, o Plano SALTE não poderia ser caracterizado como sendo uma concepção abrangente de planejamento estratégico do governo, uma vez que seu foco era apenas o de resolver questões setoriais mediante o adequado ordenamento orçamentário.

A história do Plano SALTE começou em 1946 quando o governo do presidente Dutra, ao extinguir⁴⁶ o “Plano de Obras e Equipamentos” criado em 1943, resolveu reorientar as diretrizes de planejamento do governo. Os estudos para a elaboração de um novo plano começaram naquele ano e foram intensificados em 1947, sob a coordenação do DASP. Após a assinatura do Acordo Interpartidário no início de 1948, foi constituída uma comissão de representantes dos partidos para fornecer assistência técnica e supervisionar a elaboração do plano, concluída no dia 10 de maio de 1948 quando através da mensagem nº 196 o Projeto de Lei da Câmara 38/1949 foi encaminhado.

Na área dos transportes, o plano delineava um programa baseado nos planos ferroviários e rodoviários já existentes e contemplava ainda o reaparelhamento dos portos, a melhoria das condições de navegabilidade dos rios, o aparelhamento da frota marítima e a construção de oleodutos. As tabelas 4.2 e 4.3 abaixo evidenciam a importância atribuída ao setor de transporte no cômputo geral do programa e os números mostram de maneira evidente a importância atribuída às ferrovias no total de recursos previstos para o plano, importância esta que seria transferida às rodovias nos planos de desenvolvimento subseqüentes.

⁴⁶ Decreto-Lei nº 9.782 de 6 de setembro de 1946.

Tabela 4.2 - Resumo Geral das despesas do Plano SALTE

Setor Transporte	11.345.620.000	53%
Setor Energia	3.190.000.000	15%
Setor Alimentos	2.733.400.000	13%
Setor Saúde	2.640.056.410	12%
Fundo Rotativo	800.000.000	4%
Reservas de juros	590.923.590	3%
Soma	21.300.000.000	100%
Dedução do Orçamento de 1949	(1.300.000.000)	-
Total	Cr\$ 20.000.000.000	-

Fonte: Lei nº 1.102/50

Tabela 4.3 - Quadro sinóptico das despesas de execução do setor transporte no Plano SALTE

Ferrovias - construção e conclusão	3.820.000.000	34%	18%
Ferrovias – melhoramentos div.	2.544.000.000	22%	12%
Ferrovias – aparelhamento e recursos para encampação	1.137.000.000	10%	5%
Estradas de Rodagem	1.263.000.000	11%	6%
Portos	660.600.000	6%	3%
Navegação Fluvial	275.400.000	2%	1%
Oleodutos	141.460.000	1%	1%
Aparelhamento da Frota Marítima	567.660.000	5%	3%
Aeroportos	936.500.000	8%	4%
Total	Cr\$ 11.345.620.000	100%	53%

Fonte: Lei nº 1.102/50

Utilizando os recursos do Fundo Ferroviário Nacional, o governo Dutra concluiu a eletrificação da E.F. Central do Brasil até Barra do Piraí ampliando ainda a rede suburbana eletrificada do Rio. O período também assistiu a ligação da rede ferroviária do Sul com a do Nordeste, permitindo a continuidade do transporte ferroviário do extremo sul até Pernambuco (como consequência do Decreto-Lei nº 6.646/44). Foram construídos mais de mil quilômetros de estradas de ferro especialmente no Ceará e Goiás na medida em que 420 dos 650 km da estrada de ferro que ligava Corumbá a Santa Cruz de la Sierra na Bolívia foram ativados (Decretos nºs 25.812/48, 26.595/49, 31.279/52 entre outros). Apesar disto, segundo LIMA NETO (2001, p.270) nesse período “as ações governamentais visando a recuperação do sistema ferroviário foram tímidas”.

Das fontes de recursos previstas pelo plano, estimava-se que 60% viriam do orçamento da União e 40% do financiamento externo. A questão do financiamento para as obras de infra-estrutura era uma preocupação constante para as autoridades brasileiras. Na Conferência internacional sobre a defesa do continente realizada no Rio de Janeiro em

1947, as críticas do Brasil aos EUA sobre a mudança de prioridades no apoio monetário que prejudicaram a América Latina, motivariam a vinda da Missão Abbink em 1948, centrada na proposição de medidas para viabilizar a atração de capitais privados internacionais. Em concomitância ao Plano SALTE, o ano de 1951 marcaria o início dos trabalhos da Comissão Mista Brasil-EUA(CMBEU)⁴⁷ que se propunha a elaborar projetos a serem financiados por instituições como o Eximbank e o Banco Mundial.

Em setembro de 1951, o governo brasileiro assinou conjuntamente com o governo americano, Eximbank e o Banco Mundial, um memorando para formalizar o interesse dessas instituições financeiras no “Plano de Reaparelhamento Econômico”, que o Brasil empreenderia por indicação da CMBEU (BNDES, 2002). Nos meses seguintes, foram aprovadas as Leis n^{os} 1.474/51, 1.518/51 e 1.628/52 que criavam as bases legais para a composição de um “Fundo de Reaparelhamento Econômico” e a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico.

Ao BNDE foi delegada a responsabilidade de gerir esse Fundo e administrar os recursos externos captados para esse reaparelhamento. A partir do final de 1952, o acirramento dos conflitos na península coreana, a proibição para a remessa de lucros entre outros fatores promoveram novamente uma perda de interesse por parte dos norte-americanos em financiar projetos de infra-estrutura no Brasil⁴⁸, provocando uma sensível diminuição no cronograma de realizações dos projetos previstos pela CMBEU em função da contração de recursos.

A diminuição do influxo de recursos estrangeiros havia limitado a atuação do recém-criado BNDE basicamente aos recursos dos Fundos de Reaparelhamento Econômico⁴⁹ implicando que todo o programa de investimentos anteriormente previsto deveria ser revisto. A partir de 1953 uma comissão mista formada por técnicos do BNDE e da Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL passaria a rever os projetos focando naqueles capazes de acelerar o crescimento econômico. *“O ponto chave do relatório foi a definição, uma vez mais, das áreas prioritárias de investimento*

⁴⁷ Discurso do Senador Novaes Filho, proferido em 08/08/1951, comentava a inauguração da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e “sua importância para o progresso brasileiro”.

⁴⁸ Esta perda de interesse norte-americano no cone-sul somente seria revista após a Revolução Cubana em 1959 quando o então o medo da difusão comunista faria surgir iniciativas como a “Aliança para o Progresso”.

⁴⁹ Paralelamente aos recursos da União obtidos através da emissão de “Obrigações do Reaparelhamento Econômico”, o BNDE passou a gerenciar para fins de investimento em infra-estrutura os seguintes fundos: “Fundo do Reaparelhamento Econômico” e “Fundo Especial de Juros, Amortizações e Resgate das Obrigações do Reaparelhamento Econômico”.

e a determinação de pontos de estrangulamento. O programa não chegou a ser implementado, mas seu mérito está no fato de ter servido de base para o programa econômico seguinte” (ORENSTEIN e SOCHACZEWSKI, 1990, p.176).

Uma vez que o Plano SALTE não se tratava de um plano econômico completo, podendo apenas ser caracterizado como sendo um programa de gastos públicos que cobria um período de cinco anos, as dificuldades financeiras enfrentadas na sua implementação fizeram com que o plano fosse encerrado e os projetos de obras públicas que ele pretendia executar acabaram sendo transferidos a vários departamentos do governo para serem reiniciados quando houvesse recursos. Segundo VIANNA e VILLELA (2005,p.27) *“A principal dificuldade do Plano SALTE foi a inexistência de formas de financiamento definidas. Tendo atravessado o governo Vargas sem grandes resultados concretos, foi finalmente extinto na administração Café Filho”*. O plano, apesar de não dispor de medidas para o setor privado evidenciou que a desobstrução dos pontos de estrangulamento poderia propiciar uma significativa ampliação do fluxo de capital estrangeiro direcionado ao Brasil.

4.2.2- Plano de Metas

Frustradas as iniciativas do Plano Salte que adentraram o segundo governo Getúlio Vargas e a conjuntura econômica desfavorável durante o interregno entre o suicídio deste e a posse do próximo presidente eleito, que impediram qualquer tentativa mais ousada para a revitalização das ferrovias e da infra-estrutura em geral, Juscelino Kubitschek anunciaria ainda antes de sua eleição que seu futuro governo teria por característica principal o lançamento de um novo Plano Nacional de Desenvolvimento⁵⁰.

No dia seguinte à sua posse em 31 de janeiro de 1956, JK promulgaria o Decreto nº 38.744 criando o Conselho do Desenvolvimento⁵¹ para *“estudar as medidas necessárias à coordenação da política econômica do País, particularmente no tocante ao seu*

⁵⁰ “...Esse programa inicial não continha portanto a definição específica de grandes projetos — alguns eram referidos de forma sintética, mas muito poucos, porque ainda não havia estudos detalhados. Havia alguma coisa sobre estradas, e no setor de energia havia indicações gerais sobre a conclusão das obras da Cemig, do Rio Grande do Sul, de Paulo Afonso. Juscelino foi muito precavido quanto à definição de obras nessa fase em que ainda era candidato, mas sempre defendeu o prosseguimento do programa de eletrificação proposto por Vargas...” (Lopes 1991, p. 167 apud DIAS, 1996, p.31)

⁵¹ O regulamento do Conselho do Desenvolvimento viria a ser aprovado somente pelo Decreto nº 38.906 de 15 de março de 1956.

desenvolvimento econômico, elaborar planos e programas visando a aumentar a eficiência das atividades governamentais e a fomentar a iniciativa privada”⁵², medidas que posteriormente redundariam no “Plano de Metas”.

Tratava-se de um plano quinquenal inspirado nas conclusões da CMBEU e nas idéias da Comissão Econômica para América Latina e Caribe - CEPAL. Seu propósito era acelerar o processo de industrialização, através da substituição de importações e de investimentos externos. Assim como o anterior, o Plano de Metas contemplava investimentos principalmente nas áreas de energia, transporte, alimentação, educação e nas indústrias de base. *“Energia e transportes eram, novamente, as áreas principais de investimento, com 71,3% do total de recursos, a cargo quase que integralmente do setor público”* (ORENSTEIN e SOCHACZEWSKI, 1990, p.177). Se a expansão da rede rodoviária para interiorização do processo de desenvolvimento ficaria a cargo do governo e de suas estatais, ao setor privado caberia financiar a instalação, ampliação e modernização de um conjunto de projetos voltados para a equipamentos e insumos, notadamente na implantação da indústria automobilística.

As metas relativas ao setor ferroviário preparadas pelo Conselho de Desenvolvimento, que havia utilizado como base todos os estudos anteriores elaborados tanto pela CBMEU quanto pela Comissão Mista BNDE-CEPAL, *“previam o reaparelhamento das ferrovias existentes e a construção de 1.500 km de novas linhas férreas, sendo 500 km de variantes e 1.000 km de novas extensões”* (DIAS, 1996, p.55). Segundo ORENSTEIN e SOCHACZEWSKI os números planejados para as ferrovias pelo Plano de Metas seriam ainda maiores na medida em que *“além do reaparelhamento do material rodante, o plano previa a construção de 3.110 km de linhas sobre um total de 37.000 km”* (ibid, p.178).

Dados do IBGE (1987) atestam que entre os anos de 1955 e 1960, a extensão total da malha ferroviária brasileira sofreu um acréscimo líquido de 1.097 km, sendo devidamente contabilizados para este resultado as diversas erradicações de ramais iniciadas com maior ênfase a partir da Lei nº 2.698 de 27 de dezembro de 1955 quando então foi criado um “Fundo Especial” a ser exclusivamente aplicado na construção,

⁵² Art. 1º do Decreto nº 38.744/56

revestimento ou pavimentação de estradas substitutas de trechos de ferrovias reconhecidamente deficitários. O custo total do programa para ferrovias no Plano de Metas apresentava a seguinte composição:

Tabela 4.4 - Recursos programados para ferrovias no Plano de Metas

(em Cr\$ milhões – Valores Históricos)

		Empréstimos no Exterior	BNDE	Recursos Orçamentários	Recursos Tributários Complementares	Total
Ferrovias Federais	Construção	-	-	3.050	6.950	10.000
	Variantes	-	750	1.150	-	1.900
	Reaparelhamento	3.410	2.840	9.800	-	16.050
Outras Ferrovias	Construção	-	400	-	-	400
	Reaparelhamento	2.090	3.650	-	-	5.740
Total		5.500	7.640	14.000	6.950	34.090

Fonte: Conselho do Desenvolvimento (1958, Tomo II) apud DIAS, 1996, p.56

Interessante frisar que por força do Art. 25 da Lei nº 2.973 de 26 de novembro de 1956, os recursos oriundos dos fundos de reaparelhamento econômico deveriam ser canalizados pelo BNDE obrigatoriamente para o a) reaparelhamento e ampliação do sistema ferroviário; b) reaparelhamento e ampliação dos portos e sistemas de navegação; c) construção e ampliação de sistemas de energia elétrica; d) instalação e ampliação de indústrias básicas; e) construção e ampliação de armazéns, silos, matadouros e frigoríficos; f) desenvolvimento da agricultura, compreendendo eletrificação rural e; g) outros setores. Este fato explica a afirmação feita por DIAS (1996, p.57) de que nessa época “o BNDE não participava diretamente do financiamento das obras rodoviárias, mas o Conselho de Desenvolvimento recomendou que o Banco ampliasse seus contatos com os órgãos rodoviários federais e estaduais para o planejamento plurianual de investimentos, garantido pelos Fundos Rodoviário e de Pavimentação” (DIAS, 1996, p.57).

O artigo 20 da Lei nº 2.975 de 27 de novembro de 1956 estipulava que “enquanto o Poder Legislativo não aprovar o Plano de Viação Nacional, o Governo executará o programa de obras rodoviárias e ferroviárias previstas nas relações descritivas mencionadas no anexo da presente lei”, oficializando assim os novos “Plano Rodoviário Nacional” e “Plano Ferroviário Nacional” de 1956 a partir das linhas estabelecidas na proposta do PNV então ainda em tramitação.

Ainda em 1956, em obediência às diretrizes estabelecidas desde 1952 pelo Plano de Reparcelhamento Econômico, quando boa parte dos projetos do Plano de Metas encontrava-se ainda nas fases de elaboração ou estudo, as ferrovias concentraram boa parte das operações do BNDE, destacando-se os reaparelhamentos da Rede Mineira de Viação em abril, da Estrada de Ferro de Araraquara em junho e da Estrada de Ferro Sorocabana em outubro de 1956, todos anteriormente sugeridos pela CMBEU⁵³. A partir da formação da RFFSA em 1957, a quem foi delegada a responsabilidade pelo investimento federal no setor ferroviário, os investimentos do BNDE foram sensivelmente diminuídos, ao passo que os investimentos públicos na consolidação do modelo rodoviarista passaram a ser crescentes. Segundo Celso Lafer,

“As atividades iniciais do Banco, se viram afetados pelo fato de que a colaboração internacional, não se materializou nos volumes esperados (...) Uma das iniciativas de Juscelino, foi estender por dez anos aquele adicional restituível. Ao mesmo tempo, canalizou para o BNDES uma série de fundos que, na época, eram essenciais ao processo orçamentário (...) Com eles, o BNDES se tornou uma agência-chave para a promoção daquele grande plano de desenvolvimento” (apud BNDES, 2002).

A tabela anterior evidencia que os fundos de vinculação orçamentária eram a principal fonte motora do Plano de Metas. Numa conjuntura de restrições à capacidade de captação externa de recursos e na ausência de um sistema financeiro robusto capaz de apresentar a flexibilidade suficiente para captar a poupança interna requerida para a carteira de investimentos propostos pelo plano, a elevação da carga fiscal e conseqüentemente da inflação foi a rota seguida pelo governo. A deterioração inevitável do cenário econômico ao fim do mandato do presidente Juscelino Kubitschek exigiria um período de contenção de despesas e reequacionamento das contas externas que ajudaria a deflagrar um período de instabilidade tanto política quanto econômica de graves repercussões nos anos seguintes.

4.2.3 - O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social

Após a curta duração do governo de Jânio Quadros e o relativo imobilismo na esfera econômica decorrente do turbulento cenário político criado por sua renúncia em setembro de 1961, o Ministro do Planejamento Celso Furtado logo apresentou o “Plano

⁵³ O anexo 3 da obra de DIAS (1996 p.145 a 151) apresenta a relação de todos os projetos ferroviários aprovados pelo BNDE entre 1956 e 1960.

Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social”, encaminhando-o ao Congresso Nacional em fins de 1962 para subsidiar as ações do governo do presidente João Goulart no período de 1963 a 1965. Na área de transportes seriam aprovados o “Plano Preferencial do Setor Rodoviário”⁵⁴, contemplando melhorias e a construção de vários trechos rodoviários, o “Plano Preferencial do Setor Portuário”⁵⁵, igualmente propondo melhorias no sistema portuário e o “Plano de Integração Nacional” para o setor aéreo, ao qual seriam concedidas “subvenções quilométricas”⁵⁶.

Para as ferrovias, o Plano Trienal inicialmente limitou-se a considerar “de primeira urgência” o Plano Qüinqüenal do DNEF (Dec. nº 1.184 de 15/06/1962) posteriormente restringindo-o em 10 de dezembro de 1963 a um “Plano Preferencial de Extensão da Rede Ferroviária” sob o argumento de que *“a situação financeira atravessada pelo país não permitia a intensificação simultânea de todas as obras que nesse período seriam necessárias”* (caput do Dec.nº 53.152/63).

No intuito de financiar as melhorias ferroviárias e a exemplo dos argumentos utilizados para a criação dos fundos anteriores, em 20 de julho de 1962 promulgou-se a Lei nº 4.102 criando o Conselho Ferroviário Nacional e o “Fundo Nacional de Investimentos Ferroviários” através do qual a União tencionava custear as obras constantes do Plano Ferroviário Nacional de 1956. Segundo LIMA NETO (2001, p.275) *“o plano previa para as ferrovias a erradicação de ramais ferroviários anti-econômicos e novas construções em linhas de alta viabilidade econômica; assim como a remodelação de vias permanentes e a substituição de equipamentos rodantes e de tração”*.

O Plano Trienal almejou realizar “reformas de base” na órbita administrativa, bancária, fiscal e agrária além do reescalonamento da dívida externa herdada dos governos anteriores e agravada pela conjuntura internacional. As muitas crises sofridas pelo governo Jango no plano econômico e institucional impediram que o plano deslanchasse. Segundo Paul Singer, foi um plano *“que não saiu do papel”*⁵⁷ e muito pouco foi conseguido para o setor de transportes nesse período.

⁵⁴ Decreto nº 52.473 de 13 de setembro de 1963. Também denominado “Plano Preferencial de Obras Rodoviárias Federais”.

⁵⁵ Decreto nº 52.790 de 30 de outubro de 1963.

⁵⁶ Capítulo II – Artigos 8º a 19 do Decreto nº 52.693 de 15 de outubro de 1963.

⁵⁷ Paul Singer em entrevista concedida à RadioBrás sob o título “Golpe de 64 - A universidade foi o fulcro da resistência”. Disponível em <http://www.radiobras.gov.br/especiais/Golpe64/golpe64_singer.htm>. Último acesso em 14/05/2007.

4.2.4- Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG

Após o Golpe Militar de 31 de março de 1964, o novo governo através do Decreto nº 53.893 de 24 de abril de 1964 manda rever todos os “Planos Preferenciais de Obras” aprovados no Governo Jango e interrompe o processo de tramitação do Plano Nacional de Viação que se arrastava no poder legislativo desde 1946 com diversos requerimentos e emendas, principalmente o substitutivo do deputado federal Edison Passos⁵⁸ através do qual foi transferida da ferrovia para a rodovia o papel de agente integrador das regiões.

A justificativa dada para esse decreto foi a de que a expansão do sistema de transportes nacional deveria *“se processar de maneira a atender não só a interesses do desenvolvimento sócio-econômico como a imperativos de segurança”* e que a execução dessas obras, pela sua importância e ritmo, exigiria *“normas especiais que devem não só obedecer estritamente à legislação em vigor como evitar qualquer favorecimento administrativo incompatível com a ação pública”* (caput Dec.nº 53.893/64).

Objetivando uma ação imediata e sob inspiração do Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG, programa de desenvolvimento econômico que substituiu o Plano Trienal mas que compartilhava com esse a visão consolidada desde os tempos da CMBEU de que as deficiências do setor de transporte afetavam o desenvolvimento econômico e contribuíam para o processo inflacionário, foi promulgado no mesmo dia e em sequência ao Decreto nº 53.893, o Decreto nº 53.894 que alterava as prioridades estabelecidas no “Plano Preferencial de Extensão Ferroviária” de 1963 e dava ênfase na remodelação de traçados e na construção do “Tronco Circular Nordeste”, semente da futura “Transnordestina”, inconclusa até os dias de hoje apesar do projeto original remontar ao tempo do Império (ACIOLI, 1996, p.63).

Rapidamente um novo Plano Nacional de Viação seria então aprovado, através da Lei nº 4.592 de 29 de dezembro de 1964. Partindo de uma visão geopolítica com ênfase na segurança nacional, o novo plano previa em sua parte ferroviária a construção de um

⁵⁸ “Plano Nacional de Viação e Conselho Nacional de Transportes - Projetos nos 326-A e 327 de 1949 - Relator: Deputado Edison Passos”, Comissão de Transportes, Comunicações e Obras Públicas, Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 259 p, 1952.

total de 92.280 km de rodovias em contraste com apenas 36.433 km de ferrovias distribuídas entre troncos, ramais, ligações e variantes. No “Plano Ferroviário” foram considerados prioritários três troncos radiais que partindo de Brasília deveriam ser direcionados a pontos extremos do território no Nordeste (Natal), Sudeste (Rio de Janeiro) e Sul (Rio Grande) além de 19 troncos longitudinais, transversais ou diagonais (T1 a T19), 54 ligações de menor importância (L1 a L54) e 3 linhas isoladas. Os troncos T1 a T19 eram constituídos por ferrovias com extensão superior a 500 km voltadas para atender regiões com potencial sócio-econômico ou político-estratégico previamente definidos e as ligações se caracterizavam por serem ferrovias com extensão inferior a 500 quilômetros de maneira a englobar as regiões compreendidas entre os troncos e assim melhorar a malha da RFFSA. As linhas “isoladas” contempladas no PNV compreendiam melhorias na E.F Amapá⁵⁹ localizada na Serra do Navio, importante região produtora de manganês, e melhorias no entorno do porto de Tubarão.

O artigo 5º da lei que autorizou o Plano Nacional de Viação 1964 estipulava que a execução do PNV deveria obedecer “Planos Quadrienais de Obras” elaborados pelos respectivos órgãos competentes e o artigo 6º estipulava que o PNV deveria ser revisto a cada 5 anos. *“Pela primeira vez, a estabilidade institucional permitiu que o planejamento adquirisse um ritmo cíclico, com revisões periódicas”* (LIMA NETO, 2001, p.442). Assim sendo, em 10 de dezembro de 1964 seria promulgada a Lei nº 4.540 que dispunha sobre a elaboração e execução dos Planos Quadrienais de Obras referentes ao Plano Nacional de Viação, estipulando que essas obras seriam custeadas por dotações orçamentárias globais e principalmente pelos fundos com destinação específica, cujo percentual de 70% da receita seria obrigatoriamente aplicada na implantação, expansão ou conservação dos empreendimentos.

O Fundo Nacional de Investimentos Ferroviários - FNIF que havia sido criado pela da Lei nº 4.102/62 foi somente regulamentado pelo Decreto nº 53.909 de 7 de maio de 1964, passando a ser composto pela retenção de 3% da renda tributária da União e pela soma das taxas de melhoramento e de renovação patrimonial, correspondentes a um alíquota de 10% sobre as tarifas ferroviárias. Conforme apontado anteriormente, este fundo sequer chegou a vigorar, sendo logo alterado pelo Decreto nº 55.651 de 29 de

⁵⁹ Outorga concedida à Indústria e Comércio de Minérios S. A. – ICOMI através do Decreto nº 32.451 de 20 de março de 1953.

janeiro de 1965 e meses depois vindo a sofrer outra alteração através do Decreto nº 56.599 de 22 de julho de 1965. O principal problema do FNIF quando comparado com o Fundo Rodoviário Nacional era que sua receita se baseava num percentual sobre as tarifas ferroviárias enquanto que o fundo rodoviário era alimentado por um percentual do imposto sobre combustíveis e lubrificantes, base tributária consideravelmente maior. Assim sendo, num cenário de redução das atividades ferroviárias e contenção das tarifas por questões políticas, tanto menor seria a arrecadação do FNIF e conseqüentemente tanto menor seria o seu poder de reverter o declínio ferroviário principalmente num cenário de crescimento da malha rodoviária. Como consequência inevitável, em 2 de fevereiro de 1967 através do Decreto-Lei nº 145, as taxas de melhoramento e de renovação patrimonial seriam extintas e o saldo remanescente no FNIF seriam transferidos para o BNDE.

Este cenário de constantes modificações nas fontes vinculadas de financiamento para as ferrovias impossibilitava a previsibilidade de receitas necessária para a correta elaboração de projetos de grande porte, gerando uma inevitável contração dos investimentos no setor, principalmente quando os recursos orçamentários da União passaram a ser direcionados para outras áreas então consideradas mais prioritárias. Alguns apontam que a prática do governo na gestão de Castello Branco obedeceu ao seu ensaio “Tendências do Emprego das Forças Terrestres na Guerra Futura”, onde estabelece que a supremacia dos eixos rodoviários em velocidade e mobilidade superava a vantagem do deslocamento ferroviário⁶⁰. Este pensamento se coadunava com a visão militar daquela época, a qual considerava as ferrovias um meio de transporte lento e ultrapassado passível de ser abandonado. HARRIS (1999, p.9) em sua introdução ao livro de 1937 “Achtung-Panzer!” do general alemão Heinz Guderian, idealizador do conceito de guerra móvel conhecido por “Blitzkrieg”, nos informa que

*“Durante a década de 1920 o tamanho do exército alemão era limitado pelo Tratado de Versailles a apenas 100.000 homens (...) a melhor maneira de utilização dessa força limitada seria (...) empregar uma força operacional móvel capaz de desferir um duro golpe numa frente de batalha e rapidamente se deslocar para realizar um contra-ataque noutra frente. O transporte motorizado concederia a esta força um grau de flexibilidade muito maior que qualquer ferrovia seria capaz de proporcionar”*⁶¹.

⁶⁰ Disponível em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Humberto_de_Alencar_Castelo_Branco> Último acesso em 18/05/2007

⁶¹ “in the 1920s the size of the German Army was fixed by the Treaty of Versailles at a mere 100.000 men (...) the best use of its limited strength it might (...) be to employ a mobile operational reserve which could strike a hard blow on one front and then move rapidly to mount a counter-attack on the other. Motor transport would confer much greater flexibility on such a reserve than railways ever could.”

Tendo em vista a nítida preferência pelo deslocamento rodoviário, iniciada muitos anos antes, por maior que fosse a preocupação para a recuperação das atividades econômicas da RFFSA, expressada pela edição de marcos legais tais como o Decreto-Lei nº 5 de 4 de abril de 1966, que estabelecia *“normas para a recuperação econômica das atividades da Marinha-Mercante, dos Portos Nacionais e da Rede Ferroviária Federal S.A.”*, o declínio do setor ferroviário se afigurava de maneira inexorável.

4.2.5- Programa Estratégico de Desenvolvimento - PED

Ao assumir em março de 1967 em substituição Marechal Castello Branco, o General Arthur da Costa e Silva marcou a condução do seu governo pela continuidade no terreno político e no modelo de política econômica a ser adotado dali para frente. *“O novo governo logo anunciaria uma estratégia bastante semelhante à do governo anterior: a busca do crescimento econômico promovido pelo aumento de investimento em setores diversificados; uma diminuição do papel do setor público e o estímulo a um maior crescimento do setor privado”* (LAGO, 1990, p.235).

O Programa Estratégico de Desenvolvimento – PED, lançado em substituição ao natimorto Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico Social⁶², adotava como premissa que um setor privado debilitado vinha pressionando de maneira excessiva o setor público, acelerando a inflação e contendo o desenvolvimento. Segundo HERMANN (2005, p.84)

“Delfim Netto manteve, em linhas gerais, a política de combate gradual à inflação, mas imprimiu uma mudança na ênfase da política econômica em dois sentidos: (1) o controle da inflação passou a enfatizar o componente de custos⁶³ em vez da demanda, já que a economia operou em ritmo de stop and go nos três anos do governo Castello Branco; e (2) por isso mesmo, o combate à inflação deveria ser conciliado com políticas de incentivo à retomada do crescimento econômico” mediante a utilização de instrumentos específicos.

⁶² Citando Octavio IANNI, MATOS (2002, p.60) afirma que “apesar de muito mais ambicioso que todos os outros planos governamentais, o Plano Decenal sequer começou a ser executado e foi arquivado ‘sob uma capa de silêncio’. Em seu lugar foi implementado o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) de 1968 a 1970”.

⁶³ A consolidação dessa visão de controle da inflação mediante o componente de custos teve consequências desastrosas para as finanças da RFFSA. Conforme visto no capítulo 1 anterior, o controle das tarifas praticadas pelas estatais - como um todo - objetivando não acelerar os índices de inflação impossibilitou que essas empresas atingissem o equilíbrio financeiro. Os sucessivos déficits crônicos impediram as necessárias melhorias e conseqüentemente a produtividade foi caindo a níveis tais que anos depois a privatização passou a ser encarada como a única alternativa possível para a reversão desse quadro.

A promulgação do Decreto-Lei nº 200 em 25 de fevereiro de 1967 pode ser considerada um divisor de águas no processo de reforma administrativa e de modernização do Estado Brasileiro, consolidando um modelo de gestão pública que passa a atribuir às instituições de planejamento uma grande parte da responsabilidade pela condução das atividades econômicas. Em seu Art. 15 o decreto-lei estipulava que *“a ação administrativa do Poder Executivo obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento, sob a orientação e a coordenação superiores do Presidente da República”*.

Naquele ano, em substituição ao antigo Ministério da Viação e Obras Públicas, seria criado o Ministério dos Transportes e ao qual ficaria subordinado o Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes – GEIPOT, criado em 11 de outubro de 1965 pelo Decreto nº 57.003 com a tarefa de elaborar um Plano Decenal de Transportes.

No caso específico do setor de transporte ferroviário, as linhas de ação consistiram na edição do Decreto-Lei nº 832 de 8 de setembro de 1969 para regular a Política Nacional de Viação Ferroviária, definindo claramente as atribuições do DNEF, e a criação do “Fundo Federal de Desenvolvimento Ferroviário” através do Decreto-Lei nº 615 de 9 de junho de 1969, composto por um percentual de 8% sobre arrecadação do Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos (IULCLG) além de recursos orçamentários e créditos abertos pela União, corrigindo o problema da base tributária restrita que havia inviabilizado o FNIF. A partir daquele momento os recursos passariam a ser geridos pela própria RFFSA. Paralelamente, *“voltou-se também a investir em energia e transporte, com importante participação do BNDES”* (BNDES, 2002, p.25) incentivando-se a indústria de materiais e equipamentos ferroviários a ampliar suas atividades.

A aceleração do desenvolvimento preconizada pelo PED deveria ser buscada pela melhor utilização da capacidade existente, primordial para um melhor controle dos custos, e pela intensificação dos investimentos nos setores considerados prioritários, tradicionalmente os setores de energia, transportes, comunicações, educação, agricultura além do setor siderúrgico e de mineração. Especificamente no setor de transportes, a melhor utilização da capacidade produtiva significava a paulatina concentração das operações no segmento de carga, notadamente o minério de ferro, reduzindo as

deficitárias operações com passageiros e a intensificação do processo de extinção de ramais considerados anti-econômicos, assunto a ser abordado no próximo capítulo.

4.2.6- Plano Nacional de Desenvolvimento - PND

Os problemas de saúde sofridos pelo General Costa e Silva provocaram o seu afastamento do poder. Após um breve intervalo em que o país foi governado por uma junta militar, o General Emilio Garrastazu Médici assumiu a presidência em 30 de outubro de 1969.

Poucos dias antes, o Art. 1º do Ato Complementar nº 76 de 21 de outubro de 1969 havia estabelecido que o Poder Executivo elaboraria “*Planos Nacionais de Desenvolvimento, de duração igual à do mandato do Presidente da República*”, substituindo a duração quadrienal que havia sido estipulada pelo Ato Complementar nº 43 de 29 de janeiro daquele mesmo ano. Assim sendo, o novo governo tratou logo de iniciar os estudos para substituir o PED elaborado no mandato de Costa e Silva. Em abril de 1970 seria estipulado o programa de “Metas e Bases para a Ação de Governo”, cujo acompanhamento da execução foi regulamentado pelo Decreto nº 68.993 de 28 de julho de 1971 e alguns meses depois, em 4 de novembro de 1971, através da Lei nº 5.727 seria então promulgado o “Plano Nacional de Desenvolvimento” (I PND) para o período de 1972 a 1974.

As diretrizes e prioridades estipuladas no I PND punham grande ênfase ao setor de transportes. Das 6 ressalvas efetuadas na lei que o criou, nada menos que a metade delas lidava com questões relacionadas ao tema. A ressalva nº 4 estipulava que o plano deveria “*prever a complementação das rodovias radiais de Brasília*”. A ressalva nº 5 estipulava que “*as vias de transporte referidas no Programa de Integração Nacional devem denominar-se ‘Corredores de Transporte’ e não ‘Corredores de Exportação’*” e a ressalva nº 6 alertava para a “*possibilidade da majoração, por meio de instrumentos financeiros adequados que forem criados, dos investimentos destinados ao desenvolvimento do sistema hidroviário de transportes*”. A necessidade de se obter recursos externos mediante um incremento nas exportações exigia a modernização do sistema de transportes em determinadas rotas ou corredores selecionados. Em 1972 foi então instituído o programa Corredores de Transporte para fortalecer a infra-estrutura de

transporte em regiões com elevado potencial produtivo, industrial ou agrícola. Segundo LAGO (1990, p.267) foi no I PND “*que se definiu formalmente uma política nacional de desenvolvimento regional, compreendendo uma estratégia nacional de desenvolvimento integrado*” que consistia na expansão da fronteira econômica agrícola, no uso intensivo de recursos humanos, na consolidação do desenvolvimento do Centro-Sul, na industrialização do Nordeste e na preocupação com integração nacional⁶⁴.

No bojo das transformações econômicas proporcionadas pelo I PND foi então promulgada em 10 de setembro de 1973 a Lei nº 5.917 que instituía um novo Plano Nacional de Viação - PNV. Tal como os planos de viação que o precederam, o PNV de 1973 apresentava propostas para todos os modais, especificando de maneira clara em seu Art.1º as atribuições dos Sistemas Rodoviário, Ferroviário, Portuário, Hidroviário e Aeroviário Nacionais como subsistemas de um Sistema Nacional de Viação. Segundo LIMA NETO (2001, p.442)

“o PNV aprofundou a determinação de medidas de implementação, prevendo a integração dos programas executivos aos Planos Nacionais de Desenvolvimento e Orçamentos Plurianuais de Investimentos⁶⁵. Para cada modalidade haveria de ser elaborados planos diretores modais e a seleção definitiva de projetos dependeria de estudos de viabilidade técnico-econômica. Todavia a prioridade foi conferida à utilização da capacidade dos sistemas existentes. Como outros princípios da política de transportes, foram adotados: política tarifária baseada em estruturas realistas de custos, liberdade de escolha dos modos, seleção econômica dos projetos e provisão de recursos financeiros”.

O PND confirmou as linhas de ação previstas no PED para as ferrovias e buscou, basicamente, continuar com a política de erradicação de ramais e linhas anti-econômicas, a implementação de programas de investimentos concentrados em projetos de maior rentabilidade econômica e a melhoria das ferrovias como transporte de massa. Foi no âmbito do PND que foram iniciadas as obras de grandes projetos de infra-

⁶⁴ Um dos slogans oficiais do governo brasileiro naquele período viria a ser “Brasil: Integrar para não Entregar”.

⁶⁵ A partir de 1969, o processo de planejamento, programação orçamentária e sua execução no Brasil se desenvolveu através da elaboração, revisão e acompanhamento dos seguintes documentos: a) Plano Nacional de Desenvolvimento – PND; b) Programa Geral de Aplicação – PGA; c) Orçamento Plurianual de Investimento – OPI; d) Orçamento Anual da União; e) Decreto de Programação Financeira. O PGA era um documento interno do Governo que agregava ao Orçamento Plurianual de Investimentos, os valores correspondentes à programação das entidades da administração indireta, fundações que não recebiam transferências do Governo Federal e, eventualmente, a programação dos Estados. O OPI era trienal e foi instituído pelo Ato Complementar nº 43/69. Era constituído pela programação de dispêndios da responsabilidade do Governo Federal excluindo as entidades da administração indireta e das fundações que não recebiam transferências do Orçamento da União. O Orçamento Anual detalhava as funções, programas, subprogramas, projetos e atividades, previstos no OPI e relativos ao primeiro ano do período abrangido por aquele documento, inclusive com a especificação da despesa por sua natureza. O PND, o OPI e o Orçamento Anual eram partes integrantes de um mesmo conjunto de diretrizes, programas e projetos formulados de maneira consistente para servirem de expressão dos objetivos governamentais em determinado período da história recente brasileira.

estrutura de transportes no Brasil, como a construção da Ponte Rio - Niterói, as rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém bem como iniciados os trabalhos da Ferrovia do Aço.

4.2.7 - II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND

Se o primeiro PND esteve mais voltado para a realização de grandes projetos de integração nacional, principalmente na área de transportes e telecomunicações, o lançamento do II PND através da Lei nº 6.151 de 4 de dezembro de 1974 foi dedicado ao investimento nas indústrias de base, notadamente os complexos petroquímico e siderúrgico. A parte ferroviária do II PND pouco acrescentava, mesmo que apenas no papel, às linhas que existiam de fato. O foco nos setores petroquímico e siderúrgico buscava completar o modelo de crescimento vigente no país desde os anos 50: liderado pelo próprio Estado, baseado na industrialização mediante a substituição de importações e fortemente calcado no endividamento externo.

O Plano de Expansão Siderúrgica, resultante dos trabalhos iniciados pelo Grupo Consultivo da Indústria Siderúrgica criado pelo Decreto nº 60.642 de 27 de abril de 1967, objetivava triplicar a capacidade brasileira de produção de aço e para tanto seriam necessários pesados investimentos para escoar esta produção, principalmente para os mercados externos como o Japão. Assim sendo, foi lançado através da Exposição de Motivos Interministerial nº 44 de 15 de outubro de 1974, o Programa de Desenvolvimento Ferroviário 1975-1979 contendo uma longa série de medidas para a modernização das ferrovias, buscando não somente contemplar o Plano de Expansão Siderúrgica mas também o Programa de Corredores de Exportação.

Desde o final de 1972, quando então foi promulgado o Decreto nº 71.537 objetivando “*contratar operação de crédito externo até o valor de US\$ 200.000.000*” destinada a financiar custos locais de projetos prioritários nos setores ferroviário, portuário e de silagem, a prioridade dos investimentos ferroviários estava compreendida no Programa Corredores de Exportação. Com a aceleração do Plano Siderúrgico Nacional, a parcela restante de recursos destinadas às ferrovias foi então canalizada para que se iniciassem os trabalhos de construção da Ferrovia do Aço, da E.F.Carajás e para que fossem

implementadas melhorias na E.F.V.M., todas voltadas para o transporte e exportação de minério de ferro.

Em função da prioridade concedida a esses dois objetivos, muito pouco restava para qualquer outra iniciativa diferente na área ferroviária⁶⁶, principalmente quando levamos em consideração que a introdução do Fundo Nacional de Desenvolvimento – FND pela Lei nº 6.093 de 29 de agosto de 1974, voltado para financiar as ações de infra-estrutura prioritárias do II PND, passou a drenar para si uma parcela considerável dos recursos obtidos com o IULCLG que anteriormente eram vinculados a aplicações setoriais específicas, notadamente na área de transportes. A partir dessa data, segundo FIRMINO e WRIGHT (2001, p.5)

“o Governo Federal pratica uma gradual desvinculação setorial dos recursos gerados por tributos seletivos, atingindo fortemente o setor de transportes, que passa a depender cada vez mais de dotações gerais dos orçamentos públicos (...) Nesta fase torna-se escasso o acesso a empréstimos externos, o que agrava a situação”.

A importância dos empréstimos externos para equilibrar a situação das ferrovias pode ser medida através do Decreto nº 74.889 de 13 de novembro de 1974 que autorizava a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial voltado exclusivamente para negociar as operações externas necessárias à execução de Programa Ferroviário Federal na parte sob responsabilidade da RFFSA. Segundo LIMA NETO (2001, p.347)

“Uma primeira dificuldade que se enfrentou na implantação do plano foi a aceleração da inflação (...) Mais adiante, ficou acertado que o Banco do Brasil se encarregaria da captação dos recursos externos e o BNDE dos internos. Contudo o período do governo foi se passando e a captação externa não avançou. Em 1979 todo o programa foi paralisado, morrendo assim uma das últimas oportunidades do país reconstruir o seu sistema ferroviário de forma integrada e unificada”.

A divisão da RFFSA em diversas superintendências regionais ao longo de 1976, que conforme explicações dadas no capítulo 1 objetivava a eliminação gradual do déficit operacional, faria com que o Programa de Desenvolvimento Ferroviário 1975-79 fosse retalhado e dele emergissem diversos planos diretores ferroviários regionais que não chegaram a ser implementados em sua totalidade. Para subsidiar a formulação desses

⁶⁶ Talvez a iniciativa “diferente” mais notável desse período tenha sido a tentativa de se reativar o transporte de passageiros no eixo Rio-São Paulo e no trecho Porto Alegre-Uruguaiana servido pelo “Trem Minuano”. Última grande aquisição de equipamentos para o transporte ferroviário de passageiros a longa distância no país, os trens Ganz-Mavag de origem húngara começaram a circular em janeiro de 1974 e foram rapidamente desativados em 1978 em decorrência de sua inadequação técnica para vencer as grandes subidas da Serra do Mar.

planos diretores, a Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – GEIPOT passou a elaborar diversos “Planos Operacionais de Transporte”, cada um deles dedicado as principais cargas transportadas no Brasil, tais como minérios, fertilizantes, cimento, derivados de petróleo, petroquímicos, soja entre outros.

A política de redução dos serviços deficitários faria com que o transporte ferroviário de passageiros no interior deixasse de ser uma prioridade e cada vez mais as ferrovias voltariam suas atenções exclusivamente para o transporte de cargas.

4.2.8- Governo Figueiredo

Logo no primeiro ano do mandato do governo do General João Baptista de Oliveira Figueiredo, último do ciclo militar, foi aprovado através da Resolução nº 1 do Congresso Nacional de 5 de dezembro de 1979 o III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND), projetado para vigorar entre os anos de 1980 e 1985. Efetuando 21 ressalvas, o plano almejava dar prosseguimento às metas de desenvolvimento anteriores além de alcançar objetivos genéricos como acelerar o crescimento da renda e do emprego; melhorar a distribuição da renda de maneira a elevar os padrões de bem-estar das classes com menor poder aquisitivo; reduzir as disparidades regionais especialmente no Nordeste; conter a inflação; equilibrar o balanço de pagamentos e controlar o endividamento externo; fortalecer o setor energético e promover o aperfeiçoamento das instituições políticas visando o estabelecimento dos ideais democráticos.

O período de abrangência preconizado pelo plano apresentava um quadro de permanência e desdobramento da crise energética; persistência do balanço de pagamentos como restrição crítica; crescentes pressões sobre o nível e custo da dívida externa; substancial pressão inflacionária de origem interna e externa; e necessidade de crescer para criar o maior número possível de empregos. (BRASIL, 1979, p.7).

Seramente afetado pela conjuntura econômica mundial advinda com o segundo choque do petróleo em 1979 e com a elevação das taxas de juro internacionais, que deflagraram no país um período de recessão com índices inflacionários crescentes, o III PND acabou se tornando um documento meramente formal na medida em que as crises de desajuste

macroeconômico esvaziavam qualquer tentativa de planejamento governamental de longo prazo. Segundo HERMANN (2005b, p.94)

“o forte aumento da inflação e a deterioração das contas públicas e externas já sinalizavam o esgotamento do modelo de crescimento do II PND (...) Essas dificuldades inauguraram um longo período de estagnação da economia brasileira que, com raras e curtas interrupções, se estendeu até meados da década de 1990, caracterizando os anos 80 como uma década perdida”.

Conseqüentemente as diretrizes para o setor de transportes - bem como para o sub-setor ferroviário - foram estabelecidas obedecendo à mesma lógica que norteava as demais ações do governo de então: o controle da inflação, o desenvolvimento agrícola, a promoção das exportações e a redução da dependência energética. Políticas essas que ficariam respectivamente marcadas pelos slogans “Plante que o João garante”, “Exportar é o que Importa” e “Carro a álcool: um dia você ainda vai ter um”⁶⁷.

Tendo em vista essas limitações, os objetivos preconizados para o setor ferroviário seriam relativamente modestos, resumindo-se a pequenas obras para melhorar as condições técnicas da malha em operação, a construção de variantes, a correção de traçados, a recuperação do material rodante e melhorias nos pátios e terminais para agilizar a operação e diminuir os custos operacionais. No período assistiu-se à paralisação das obras da Ferrovia do Aço e o Plano Nacional de Transportes, elaborado em 1978 e previsto para ser implementado entre 1980 e 1985, acabou não sendo levado adiante ⁶⁸.

Em 1980 foi lançado o “Programa de Modernização e Expansão do Sistema Ferroviário” da RFFSA que novamente se limitou a efetuar a manutenção dos

⁶⁷ O ciclo militar foi prodigioso na confecção de slogans ufanistas objetivando angariar apoio popular para o regime de exceção. Talvez o mais emblemático slogan desse período tenha sido “Brasil, Ame-o ou Deixe-o” propagandeado durante o governo Médici.

⁶⁸ Segundo LIMA NETO (2001, p.453) “Tendo em vista o considerável acervo de informações provenientes dos planos, pesquisas, estudos e projetos realizados, o Ministério dos Transportes resolveu elaborar um documento que servisse de orientação para as ações futuras do setor. Assim, por portaria do Ministro de Estado, foi criada em 1977 uma comissão composta pelos diretores de planejamento dos órgãos modais, RFFSA, DNER, PORTOBRÁS, SUNAMAM e EBTU e de outros técnicos do Ministério dos Transportes, coordenada pelo GEIPOT e supervisionados pelo Secretário Geral do Ministério dos Transportes. Os trabalhos foram desenvolvidos a partir do levantamento e da análise dos aspectos físico, operacional, financeiro, administrativo e institucional. O diagnóstico produziu uma ampla visão do sistema de transportes. Foram realizadas sucessivas reuniões com diversas superintendências regionais como SUDAM, SUDENE, SUDECO, SUDESUL e CODEVASF, com o órgão setorial de planejamento do Ministério da Agricultura, a SUPLAN, com secretários dos transportes dos Estados, Territórios e do Distrito Federal e técnicos do IPEA. Ao final de 1978, foi possível elaborar um prognóstico da situação futura, com a identificação dos principais problemas, indicando-se sugestões de alternativas para a solução dos mesmos. O trabalho no seu conjunto produziu dois relatórios executivos, contendo cada um diagnóstico, diretrizes e prognóstico referentes aos aspectos sócio-econômicos, institucionais, administrativos, financeiros, de transportes e de energia. Toda esta sistemática foi adotada nos estudos mais detalhados, correspondentes aos modos rodoviário, ferroviário, portos e vias navegáveis, navegação e construção naval e transportes urbanos. Lamentavelmente um trabalho desta envergadura não teve o aproveitamento que merecia”.

equipamentos e pequenas obras indispensáveis à operação das vias férreas. Para atender ao objetivo do controle da inflação, os reajustamentos das tarifas dos serviços de transporte foram contidos, piorando um quadro já por demais prejudicado pela redução dos gastos públicos que inviabilizaram qualquer investimento profundo no setor de transportes ferroviários nesse período, excetuando-se talvez os gastos para “finalizar” os sistemas metroviários do Rio de Janeiro e São Paulo.

Em função da conjuntura econômica que impedia a obtenção de recursos no exterior e da dependência de recursos orçamentários cada vez mais escassos, o Ministério dos Transportes aprofundou o seu relacionamento com os usuários dos transportes, fazendo-os participar da sua administração através dos Conselhos Especiais dos Usuários. No âmbito da RFFSA, passaram a surgir iniciativas de cooperação para o transporte ferroviário de cargas, tais como o estabelecimento de frotas próprias de clientes e o investimento privado diretamente na construção e remodelação de diversos trechos ferroviários. Os “Contratos de Parceria” implicavam na garantia de um mínimo a ser transportado pela RFFSA e os investimentos privados eram amortizados pela obtenção de “Certificados de Fretes Futuros”. Apesar de todas essas iniciativas, a perda de mercado das ferrovias para as rodovias era cada vez maior, tendência primária que somente iria apresentar uma nítida reversão a partir do início da primeira década do século XXI.

4.2.9- Governo Sarney

Nos estertores do regime militar, o presidente do partido que até então apoiava o regime de exceção⁶⁹, José Sarney de Araújo Costa, mudou de lado e conseguiu se candidatar a vice-presidente na chapa contrária aos candidatos do governo, a “Aliança Democrática”. Vencida a eleição indireta, uma grave enfermidade impossibilitou a posse de Tancredo de Almeida Neves⁷⁰ e o vice-presidente acabou assumindo o posto em 15 de março de 1985, passando então a rotular o seu mandato de “Nova República” tanto para marcar o início da efetiva redemocratização política do país quanto para descolar sua imagem do ciclo anterior. Seu período à frente do governo caracteriza-se pelo insucesso de um

⁶⁹ No bi-partidarismo político instituído pelo regime militar brasileiro após o Ato Institucional nº 2 que extinguiu todos os partidos políticos previamente existentes, a oposição consentida ao regime agrupava-se no Movimento Democrático Brasileiro, cuja sigla era “MDB”, e a situação na Aliança Renovadora Nacional, cuja sigla era “ARENA”. Em 1980 a ARENA passou a ser chamada de Partido Democrata Social, ou PDS.

⁷⁰ Após longa agonia, Tancredo Neves viria finalmente a falecer em 21 de abril de 1985.

conjunto de tentativas para debelar a inflação que estagnava a economia e o crescimento do país: Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987) e Plano Verão (1989).

Em função da obrigação legal originalmente imposta pelo Ato Complementar nº 76/69, o governo Sarney promulgou em 6 de junho de 1986 através da Lei nº 7.486 as diretrizes do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND-NR) para o período de 1986 a 1989. Apresentando como metas estratégicas o crescimento econômico, o combate à pobreza e a realização de reformas, o plano refletia “*a decisão pela retomada do crescimento econômico, desta vez com clara orientação social*”⁷¹ (Anexo da Lei nº 7.486/86).

Tal como seus antecessores, o plano considerava os investimentos em infra-estrutura, principalmente nos setores de energia, transportes, comunicações e mineração, como os principais vetores de crescimento. Na área de transportes, os objetivos principais do plano voltavam-se para a recuperação do capital fixo do setor, o qual reconhecia ter se deteriorado ao longo dos anos anteriores, e para a melhoria dos serviços de transporte, atribuindo para tal poderes aos órgãos e instituições locais. O plano igualmente preconizava que a redução dos custos de transportes também deveria ser utilizada para apoiar as exportações industriais, evidenciando de forma clara que o transporte ferroviário apresentava “*baixo rendimento econômico, principalmente nos trechos onde as reduzidas densidades de carga associam-se a características desfavoráveis do traçado das vias*” (ibid). Especificamente para o setor ferroviário, as medidas preconizadas pelo I PND-NR eram as seguintes:

- Rever a legislação e promover alterações organizacionais e institucionais necessárias à coordenação efetiva do planejamento do sistema ferroviário;
- Adequar e modernizar o sistema de forma a assegurar a articulação intra e multimodal dos fluxos que utilizam as ferrovias, através de ações coordenadas envolvendo as companhias ferroviárias, portuárias e de armazenagem, tendo em vista o abastecimento do mercado interno e a exportação, no contexto dos programas de desenvolvimento agrícola, industrial e de corredores de exportação;
- Restaurar e manter o ativo permanente dando cumprimento, em relação à RFFSA, ao programa de remodelação e modernização de linhas de bitola métrica;

⁷¹ “Tudo pelo Social” foi o slogan que o governo Sarney adotou.

- Apoiar programas de recuperação e modernização da FEPASA e da EFVM enquanto atendam a estratégias de intervenção orientadas para restauração das malhas ou que propiciem facilidades para a complementaridade do sistema;
- Imprimir maior eficiência gerencial à RFFSA, através de programas de desenvolvimento de sistemas, planejamento estratégico, comercialização, custos e tarifas, controle operacional, manutenção e treinamento de pessoal e;
- Aumentar o desempenho econômico da malha da RFFSA de um lado pela sua capacitação progressiva à produção de 62,2 bilhões de TKU/ano em 1989 e, de outro, erradicando linhas e desativando serviços deficitários sem interesse social.

Para alcançá-las, o plano propunha os cinco subprogramas abaixo, prevendo “aplicações de Cr\$ 19,4 trilhões no período 1986-89” conforme a Tabela 4.5 abaixo.

Tabela 4.5 - Medidas Ferroviárias preconizadas no I PND-NR (1986-1989)

Malha de bitola métrica	Restauração de 3.330 km das linhas dos principais corredores de abastecimento e de exportação, incluindo os corredores de Paranaguá, Vitória e Rio Grande e as malhas Bauru-Corumbá e da Bahia. Abrangia ainda intervenções seletivas visando à segurança da circulação em cerca de 2.500 km da malha do Nordeste.
Malha de bitola larga	Melhoramentos em pátios operacionais e terminais comerciais, modernização dos sistemas de sinalização e de telecomunicações, estabilização da infra-estrutura e melhoramentos na superestrutura de via permanente da ligação Rio de Janeiro - São Paulo.
Material de transporte	Adequação da frota ferroviária ao crescimento esperado do tráfego, compreendendo a compra de cerca de 70 locomotivas, 4.900 vagões e recuperação de aproximadamente 350 locomotivas e 2.400 vagões.
Reorganização de oficinas	Reorganização e modernização da rede de postos e oficinas de manutenção, em conformidade com um plano de racionalização do sistema de manutenção.
Modernização gerencial	Racionalizar o sistema de informações para o gerenciamento operacional, a formulação e a implantação de um moderno e eficaz sistema administrativo, incluindo ainda a adoção de atividades de treinamento para capacitar o pessoal envolvido no processo de modernização gerencial.

Fonte: Anexo da Lei nº 7.486/86

A implementação dessas medidas, previstas para os períodos de 1987-1990 e 1990-1993, seria efetivada através do “Programa de Desenvolvimento do Setor de Transportes – PRODEST”, elaborado em 1986 pelo GEIPOT em parceria com as secretarias de transporte estaduais e até o momento o último a ser finalizado dos grandes estudos de planejamento integrado em transportes de caráter oficial elaborados no país. Segundo BARAT (2002, p.610)

“em fins dos anos de 1980 e início dos anos de 1990 ocorreu a desestruturação das organizações públicas e dos núcleos de inteligência governamental. A ênfase nas políticas de curto prazo, em razão das crises inflacionárias e constantes ameaças de hiperinflação, diminuíram a importância do planejamento de longo prazo, das estratégias de crescimento e da formulação de políticas públicas consistentes para as infraestruturas. Somou-se, ainda, a isso, a dificuldade no estabelecimento de novo pacto federativo, tendo em vista uma ampla reforma fiscal visando a distribuição dos recursos públicos”.

A implementação desses subprogramas foi seriamente prejudicada com a entrada em vigor da Constituição de 1988. O inciso IV do artigo 167 expressamente vedava “a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa”, inviabilizando os mecanismos tradicionais que poderiam financiar as obras, tais como o Fundo Federal de Desenvolvimento Ferroviário ou o Fundo Nacional de Desenvolvimento.

No setor ferroviário, o grande projeto do governo Sarney foi o início da construção da Ferrovia Norte-Sul a cargo da estatal VALEC – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. O traçado inicial previa a construção de 1.550 km de trilhos através dos estados do Maranhão, Tocantins e Goiás obedecendo aos estudos elaborados a partir das conclusões do Projeto de Desenvolvimento Integrado da Bacia do Araguaia-Tocantins – PRODIAT iniciados ainda na década de 1970 para incentivar o desenvolvimento daquela região. Com apenas 215 km em operação comercial desde 1996, a estrada atualmente liga as cidades maranhenses de Estreito e Açailândia onde se conecta à Estrada de Ferro Carajás e dali ao porto de Itaqui.

Digna de menção também seria a inauguração em maio de 1989 de um pequeno trecho da “Ferrovia do Aço”, viabilizada por acordos de antecipação de fretes, os chamados “Certificados de Fretes Futuros”, entre a RFFSA e grandes contratantes de carga interessados na operação⁷² e o início da construção, a cargo da iniciativa privada, da E.F. Paraná – Oeste S.A. – FERROESTE e da FERRONORTE S.A.

4.2.10 - O Período 1990 – 1994

A Constituição de 1988, instituiu o Plano Plurianual – PPA como o principal instrumento de planejamento de médio prazo no sistema governamental brasileiro ao estipular em seu Art. 165 que “o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e (...) para as relativas aos programas de duração continuada”. Objetivando proporcionar uma continuidade no planejamento governamental das ações públicas, o Art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabeleceu que o projeto

⁷² Basicamente a Minerações Brasileiras Reunidas – MBR, Ferteco Mineração S.A. e Cia. Vale do Rio Doce – CVRD.

do plano plurianual teria *“vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente”*.

O primeiro PPA elaborado para o período 1991-1995 (Lei nº 8.173 de 30 de janeiro de 1991) acabou tendo como objetivo tão somente cumprir a determinação constitucional, sem qualquer efeito no estabelecimento das metas econômicas do governo. Assolado pela inflação em ritmo ascendente, o governo do presidente Fernando Collor de Mello voltaria todas as suas atenções para o controle da economia, lançando uma sucessão de programas econômicos igualmente mal-sucedidos, os Planos Collor I (1990) e Collor II (1991).

Gradativamente seu breve governo tentaria introduzir reformas estruturais que possibilitassem o crescimento econômico, tais como a privatização de empresas estatais através do Plano Nacional de Desestatização descrito anteriormente, a abertura comercial externa e uma ampla reforma administrativa, incluindo a demissão de servidores públicos e venda de ativos.

O PPA 1991-1995 acabaria sendo revisto para o triênio 1993-1995 pela Lei nº 8.446 de 21 de julho de 1992 mas o acirramento do processo de impeachment faria com que essa revisão também fosse ignorada. Com a posse de Itamar Franco na presidência, uma nova revisão desse PPA seria ensaiada através do Projeto de Lei da Câmara 27/1993 mas que nem chegou a ser votado. Segundo GARCIA (2000, p.12) a ineficácia do primeiro PPA, seria evidenciada pelo relatório *“Retrato do Desperdício no Brasil”* elaborado pela Comissão Temporária das Obras Inacabadas do Senado Federal. Motivada pela *“constatação da existência de milhares de obras que foram iniciadas, absorveram grande soma de recursos e não estão cumprindo a sua finalidade”*. Esta comissão havia cadastrado 2.214 obras onde foram desperdiçados mais de R\$ 15,0 bilhões, revelando assim a *“pobreza das práticas de planejamento, programação e gestão utilizadas”*.

4.2.11 - O Governo FHC

Beneficiando-se da estabilização econômica proporcionada pela introdução do Plano Real (1994) no interregno da presidência de Itamar Franco, de quem fora Ministro da

Economia, o governo de Fernando Henrique Cardoso passara a dispor das condições mínimas necessárias para reativar o planejamento de longo prazo no país.

4.2.11.1 – Plano Brasil em Ação

O PPA 1996-1999, batizado de Brasil em Ação, foi lançado em agosto de 1996 para dar prioridade a um conjunto de 42 empreendimentos (Tabela 4.6) voltados para a promoção do desenvolvimento sustentável do País e “*estrategicamente escolhidos pela capacidade de induzir novos investimentos produtivos e reduzir desigualdades regionais e sociais*” (BRASIL, 2007a). Desses 42 empreendimentos, apenas 14 estavam relacionados aos transportes e apenas 3 deles eram mais especificamente voltados para o financiamento de melhorias no setor ferroviário.

Tabela 4.6 - Listagem inicial de Projetos do PPA 1996-1999 “Brasil em Ação”

Discriminação	R\$ milhões	Meta
1. Pavimentação da BR- 174	167,0	624 km de estrada
2. Gás natural de Urucu	1.635,8	Produção de 4 milhões de m ³ /dia.
3. Hidrovia do Madeira	24,0	1.056 km em condições adequadas de navegação
4. Recuperação da BR-364	60,2	Restauração de 560 km da rodovia
5. Linha de transmissão de Tucuruí	236,0	Instalação de linha de transmissão de 662 km
6. Hidrovia do São Francisco	11,0	1.371 km em condições adequadas de navegação
7. Novo modelo de irrigação	2.487,5	Irrigação de mais 582 mil ha.
8. Pró-Água	279,7	Melhorar suprimento de água no nordeste
9. Prodetur	800,0	Melhorar a infra-estrutura de turismo
10. Conclusão de Xingo	227,0	Montar e instalar 3 turbinas, para ofertar 1.500 mw
11. Sistema de transmissão associado à Xingo	273,0	Instalar 5 linhas de transmissão e 14 sub-estações
12. Porto de Suape	172,0	Criar infra-estrutura para investimentos privados
13. Porto de Pecém	220,0	Criar infra-estrutura para investimentos privados
14. Recuperação descentralizada de Rodovias	720,0	13 mil km de rodovias.
15. Hidrovia Tocantins – Araguaia	222,4	Completar corredor intermodal.
Hidrovia (1ª etapa)	114,4	2.230 km
Pavimentação da BR-153	40,0	150 km
Ferrovia Norte-Sul	68,0	120 km
16. Ligação ferroviária Unaí – Pirapora	250,0	285 km de ferrovia
17. Ferronorte	1.325,7	Completar ferrovia e ponte rodoferroviária.
18. Modernização do porto de Sepetiba	351,4	Dragagem de 22 km e construção de cais uso múltiplo
19. Teleporto	887,8	Construção de edifícios com sofisticada infra-estrutura
20. Modernização do porto de Santos	1.958,0	Construção de terminais e eficiência operacional
21. Duplicação da Fernão Dias	1.083,8	540 km da rodovia.
22. Conclusão da hidrovia Tietê-Paraná	60,0	Conclusão da eclusa de Jupiá.
23. Gasoduto Brasil-Bolívia	1.499,0	3.000 mil km de dutos de 30 milhões de m ³ /dia.
24. Interligação do sistema elétrico	738,0	Instalar linha de transmissão de 1.000 km
25. Pasta-telecomunicações	32.200,0	24,9 milhões de tel.fixos e 9 milhões de celulares
26. Rodovia do Mercosul	1.498,0	1.070 km de rodovia.
27. Reforma agrária	7.215,0	Assentar 180 mil famílias.
28. Pronaf	3.072,0	Atendimento em 1.125 municípios.
29. Reforsus	426,8	329 unidades de saúde.
30. Combate à mortalidade infantil	1.956,0	Reduzir à metade a mortalidade infantil

Combate à desnutrição	683,6	Beneficiar 7,7 milhões de mães e menores de 5 anos
Vacinação	88,4	milhões de menores e mulheres em idade fértil
Ações de saneamento básico	788,0	Beneficiar 330 mil famílias.
Programas de agentes comunitários	396,0	Ampliar em 20 mil o contingente.
31. Valorização do magistério	823,0	Remuneração mínima prof. e gasto mínimo por aluno
32. Recursos centralizados	518,0	Abranger 180 mil escolas.
33. Educação à distância	76,2	Abranger 140 mil escolas.
34. Pró-saneamento	1.725,0	Beneficiar 1 milhão de famílias
35. Programa de ação em saneamento	939,7	Beneficiar 900 mil famílias.
36. Habitar-brasil	557,6	Beneficiar 250 mil famílias.
37. Carta de crédito	2.967,0	Beneficiar 200 mil famílias.
38. Pró-moradia	1.652,0	Beneficiar 230 mil famílias
39. Proemprego	4.748,9	Gerar empregos
40. Plano Nac.de qualificação profissional	580,0	750 mil trabalhadores/ano.
41. Programa de crédito produtivo popular	234,0	Democratização do crédito.
42. Proger	2.156,0	Gerar 338 mil empregos.
Total	79.034,5	-

Fonte: <https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/brain3.htm>. Último acesso em 06/06/2007.

Para tanto o plano introduzia o conceito de “eixos nacionais de desenvolvimento” para o ordenamento econômico e espacial brasileiros mediante parcerias entre a União, os estados e municípios e o setor privado, uma vez que por volta dessa época, o Plano Nacional de Desestatização já era considerado um dos principais instrumentos da reforma do Estado e parte integrante do programa do governo FHC. Nesse contexto, a privatização do setor ferroviário de carga, com a concessão de serviços prestados pela Rede Ferroviária Federal S.A ganharia destaque, conforme visto no capítulo anterior.

Com base nessas estratégias de ação, o governo acabaria prevendo a realização de ações envolvendo recursos públicos e privados da ordem de R\$ 460 bilhões. Ao contrário de seus antecessores, os investimentos propostos pelo “Brasil em Ação” enfatizaram os setores sociais em detrimento da infra-estrutura econômica e o setor de transportes foi o maior prejudicado, recebendo apenas 2,92% da dotação preconizada pelo plano (Tabela 4.7).

Embora os recursos destinados ao setor de transportes fossem pequenos, os objetivos para este setor eram grandiosos. O PPA almejava que os investimentos nessa área fossem capazes de reduzir os desequilíbrios regionais e abrir novas fronteiras de desenvolvimento através dos chamados “eixos de integração nacional”, razão pela qual grande ênfase era dada às hidrovias e à ligação ferroviária de 285 km entre Pirapora e Unai para complementar escoar parte da produção de Minas Gerais e parte da produção de Goiás pelo rio São Francisco, barateando os custos de frete. Os outros dois

investimentos ferroviários contemplados pelo PPA 1996-1999 foram a construção de 120 km adicionais da Ferrovia Norte-Sul e a ajuda de R\$ 1,3 bilhão do Orçamento Geral da União, do Governo do Estado de São Paulo conjuntamente com empresas privadas capitaneadas pelo grupo Itamaraty do empresário Olacyr de Moraes para completar os primeiros 110 km da Ferronorte e finalizar a ponte rodoferroviária sobre o rio Paraná ligando as cidades de Rubinéia (SP) e Aparecida do Taboado (MS).

Tabela 4.7 - Destinação dos Recursos – Valores em R\$ Milhões

Discriminação	Investimentos	Custeio	Total
Infra-estrutura econômica	85.389	332	85.721
Transporte	13.347	72	13.419
Energia	38.299	260	38.559
Comunicações	33.743	-	33.743
Recursos Hídricos	6.742	920	7.662
Gerenciamento R.H.	60	124	184
Irrigação	3.165	703	3.868
Infra-Estrutura	3.517	93	3.610
Agricultura	7.289	15.627	22.916
Ind.e Com.Exterior	3.735	2.971	6.706
Turismo	1.091	333	1.424
Ciência & Tecnologia	9.430	4.925	14.355
Meio-Ambiente	1.735	774	2.509
Desenvolvimento Social	29.838	270.800	300.638
Previdência	12	184.767	184.779
Assistência Social	-	9.513	9.513
Saúde	4.737	40.924	45.661
Educação	4.988	6.921	11.909
Saneamento	9.594	431	10.025
Habitação	8.072	39	8.111
Desenvolvimento Urbano	2.277	68	2.345
Trabalho	158	28.137	28.295
Cultura, Esportes, Cidadania	1.831	2.016	3.847
Estado e Adm.Pública	658	1.958	2.616
Defesa Nacional	5.652	4.917	10.569
Total	153.390	305.573	458.963

FONTE: Plano Plurianual 1996-1999 apud MATOS (2002, p.85)

Tal como seus antecessores, ao apresentar recursos modestos para financiar objetivos grandiosos, a viabilidade do plano naturalmente ficara comprometida. Segundo GARCIA (2000, p.15)

“O reducionismo conceitual e o distanciamento dos altos dirigentes fez do segundo PPA mais um documento formal, um simples cumprimento de determinações constitucionais (...) um texto bem elaborado, revelador de uma realidade mais complexa, mas sem articulação consistente com os projetos e ações que, ao final, acabam por não acontecer plenamente”.

4.2.11.2 – Plano Avanço Brasil

Para o período 2000-2003, o PPA apresentado pelo Governo ao Congresso recebeu o nome de “Avanço Brasil”. O processo de formulação do Programa Brasil em Ação evidenciou a necessidade de um estudo mais aprofundado sobre os “Eixos Nacionais de Desenvolvimento” de maneira a orientar o planejamento estratégico do governo federal.

Em 1998 o governo através do BNDES encomendou ao Consórcio Brasileira, formado pelas empresas de consultoria Booz Allen & Hamilton e Bechtel International em parceria com o ABN Amro Bank, a confecção de 2 produtos: um portfolio de investimentos públicos e privados para o período de 2000-2007 que pudesse subsidiar o Plano Plurianual 2000-2003 e um banco de dados geo-referenciado do desenvolvimento sócio-econômico brasileiro. Na elaboração desse portfolio os projetos foram reunidos em grupos de investimento, de forma a ampliar o efeito sobre o desenvolvimento, reduzir os riscos e atrair o interesse de empresas privadas de maneira a atuar em parceria com o governo federal, estados e municípios.

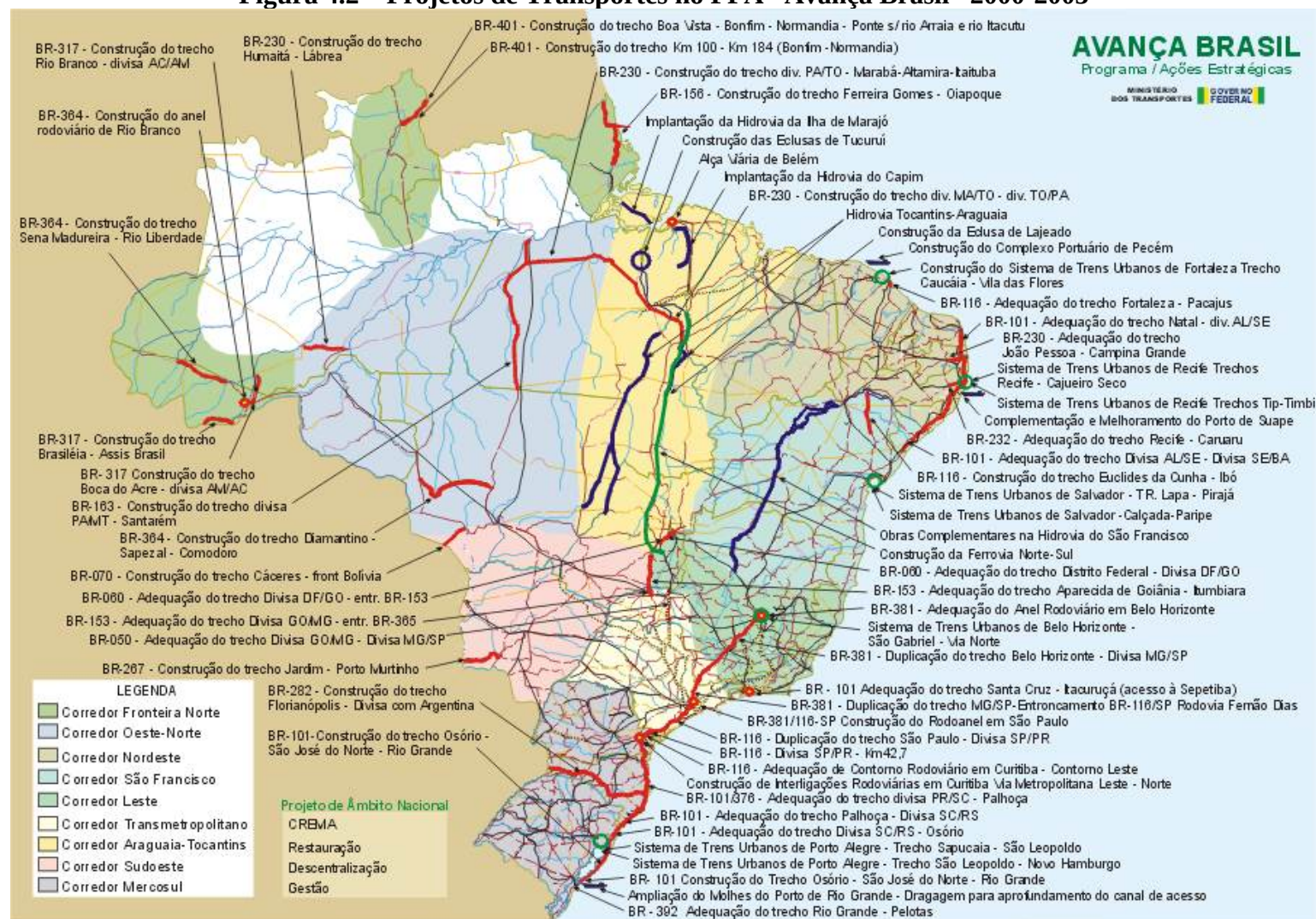
A formulação original dos eixos de desenvolvimento resultara dos trabalhos elaborados anos antes pelo GEIPOT acerca dos principais estrangulamentos dos chamados “corredores de transporte”. A nova concepção dos eixos, entretanto, ampliava espacialmente a noção dos pólos de desenvolvimento típica dos anos setenta, deslocando para as redes de integração o foco das atenções. Assim sendo o território nacional foi dividido em nove eixos: Arco-Norte, Madeira-Amazonas, Araguaia-Tocantins, Oeste, Sudoeste, Transnordestino, São Francisco, Rótula Sudeste e Sul e deles resultaram um total de 365 projetos, alguns dos quais herdados do PPA precedente, que deveriam ser executados no 2000-2003 a um custo total aproximado de R\$ 1,1 trilhão. No setor de transportes a principal preocupação era atender à crescente demanda de cargas através da criação de corredores multimodais combinando rodovias, ferrovias, hidrovias, portos e aeroportos. Para tanto, o plano preconizava a elaboração de um “Plano de Gestão da Política de Transportes”. Este plano teria por objetivo declarado “preparar subsídios técnicos para o setor de transportes com base em estudos, pesquisas, projetos e planejamento envolvendo órgãos da administração pública direta, como o GEIPOT e o DNER”. A incongruência dessa lógica residia no fato de que o

órgão que detinha tradicionalmente tais incumbências desde 1973, o GEIPOT, viria a ter sua liquidação decretada pelo Decreto nº 4.135 de 20 de fevereiro de 2002.

Ainda no segmento de transportes, o “Avança Brasil” iria criar especificamente para as rodovias os programas “Adequação das Rodovias Federais”, “Construção de Rodovias Federais”, “Descentralização de Rodovias Federais”, “Manutenção da Malha Rodoviária Federal”, “Manutenção de Rodovias em Regime de Gestão Terceirizada” e o programa “Serviços de Transporte Rodoviário”. Para o sistema portuário nacional e para a navegação interior, o PPA preconizava a criação dos programas “Complementação e Ampliação de Portos”, “Manutenção de Hidrovias”, “Navegação Interior” e o programa de “Qualidade e Fomento do Transporte Aquaviário” com os objetivos nada modestos de buscar melhorar a prestação de serviço de transporte hidroviário, de cabotagem e de longo curso, bem como complementar a reestruturação portuária e hidroviária, ampliando as condições de competição da construção naval. Para financiar investimentos no segmento ferroviário entretanto, apenas a lenta continuação das obras da ferrovia Norte-Sul e melhorias nos sistemas de trens urbanos foram previstas, conforme evidenciado na Figura 4.2 seguinte.

Apesar de desempenhar papel fundamental na concepção dos eixos, o governo brasileiro mais uma vez relegava às ferrovias um papel secundário, na crença de que o setor privado, em função da então recente privatização da RFFSA, se encarregaria de fazer o resto.

Figura 4.2 – Projetos de Transportes no PPA “Avança Brasil” 2000-2003



Fonte: Site oficial do Plano Avança Brasil. Disponível em <http://www.abrasil.gov.br>. Último acesso em 11/05/2004.

4.2.12 - O Governo Lula

Em atenção ao disposto no Art. 165 da constituição de 1988, o governo do presidente Luís Inácio “Lula” da Silva promulgaria através da Lei nº 10.933 de 11 de agosto de 2004 o Plano Plurianual para o quadriênio 2004/2007.

Afirmando que “a ausência de um projeto de desenvolvimento e de claras políticas setoriais (industrial, de comércio exterior, agrícola, educacional, de ciência e tecnologia, etc.) resultou na falta de foco dos Planos Plurianuais precedentes” (BRASIL, 2003), o plano apresentava um forte viés social distribuído por três “megaobjetivos”:

- Megaobjetivo I – Dimensão Social
- Megaobjetivo II – Dimensões Econômica, Regional e Ambiental
- Megaobjetivo III – Dimensão Democrática

Tais megaobjetivos se desdobravam em 30 “desafios”, que seriam enfrentados por meio de 374 programas que a seu turno envolveriam aproximadamente 4.300 ações (BRASIL, 2003) a um custo total superior a 1,8 trilhão de reais, conforme evidenciado na tabela abaixo.

Tabela 4.8 - Fontes de recursos do PPA 2004-2007 – Valores em Bilhões de R\$

Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	1.367,4	74,5%
Agências Oficiais de Crédito	196,8	10,7%
Investimentos das Estatais	142,5	7,8%
Fundos – Disponibilidades	78,1	4,2%
Parcerias	40,1	2,2%
Plano de Dispendios das Estatais	9,6	0,5%
Outras	1,4	0,1%
Total (2004-2007)	1.835,9	100,0%
Dispendios em 2004	402,2	21,9%
Dispendios em 2005	445,4	24,3%
Dispendios em 2006	480,3	26,2%
Dispendios em 2007	508,0	27,7%
Total (2004-2007)	1.835,9	100,0%

Fonte: BRASIL (2003)

Incluído dentro do megaobjetivo II, o setor de transportes tinha por grande “desafio” a necessidade de “impulsionar os investimentos em infra-estrutura de forma coordenada

e sustentável” (BRASIL, 2003). As iniciativas para o atendimento a esse desafio, às quais eram destinadas apenas R\$ 23,7 bilhões (1,8% do total de recursos previstos no PPA) estavam estruturadas inicialmente em torno de nove programas multimodais de transportes: Araguaia-Tocantins, Fronteira Norte, Leste, Mercosul, Nordeste, São Francisco, Oeste-Norte, Sudoeste e Transmetropolitano. As fontes de recursos para os programas na área de transportes encontram-se descritas na tabela abaixo, onde pode ser verificada a importância otimista atribuída às estatais para a realização das obras.

Tabela 4.9
Fontes de recursos para o financiamento em transportes no PPA-2004-2007

Fonte	Transportes
Fiscal/Seguridade	11.715.206.486
Investimentos das Estatais	2.054.315.130
Dispêndios das Estatais	3.787.541.105
Setor Privado	2.979.599.000
Estados	194.900.000
BNDES	1.863.691.000
Outras	1.110.000.000
Total	23.705.252.721

Fonte: Brasil (2003, p. 43)

As dificuldades encontradas para viabilizar o esquema de financiamento concebido para o setor assumem contornos mais graves quando se constata que era esperada a realização de significativo esforço de captação de recursos no setor privado, envolvendo valores fixados em um montante de R\$ 2.979 milhões, para complementar os investimentos previstos para os próximos no período 2004 a 2007. Os recursos programados para a área de transportes indicavam que o investimento médio anual mantinha a tendência, registrada na década de 1990, de se manter a taxa média da formação bruta de capital fixo do setor em patamar bem inferior a 1% do PIB.

Especificamente para o setor ferroviário, o PPA 2004-2007 previa finalizar a construção de trechos nas ferrovias Ferronorte, Norte- Sul, Transnordestina, além de novos ramais e contornos nas regiões Sudeste e Sul, expandindo a malha ferroviária em 2.424 km em áreas de grande densidade potencial de tráfego. O governo almejava igualmente buscar aperfeiçoar a legislação ferroviária e reforçar a fiscalização da atuação privada nos serviços concedidos, zelando pelas funções de normatização, coordenação e avaliação de desempenho. As principais inversões ferroviárias planejadas bem como a fonte de recursos previstas encontram-se ilustradas na tabela 4.10 e nas figuras 4.3 e 4.4.

Tabela 4.10 - Projetos ferroviários do PPA 2004-2007

Região / Projeto	UF	Extensão (Km)	Recursos Necessários para a conclusão (R\$ milhões)	Financiamento (R\$ milhões)			Perspectiva de Conclusão
				Público	Privado	BNDES	
Construção do Trecho Ferroviário Alto Taquari (MT) - Rondonópolis (MT)	MT	200	400	80	320		2006
Trem Turístico do Pantanal	MS	200	200	80	120		2007
Construção do Contorno de Curitiba	PR	50	100	10	90		2007
Construção da variante ferroviária Ipiranga-Guarapuava	PR	110	220	88	90		2006
Construção do Anel Ferroviário/SP - Tramo Norte	SP	66	200	80	120		após 2007
Construção do trecho ferroviário Estreito-Balsas	MA	240	480	192	144	144	2007
Construção da ferrovia Transnordestina (trecho Petrolina-Missão Velha)	PE/CE	361	923	-	-	-	-
Construção da ferrovia Transnordestina (ramal do Gesso)	PE	112	240	-	-	-	2007
Construção do contorno ferroviário de São Félix	BA	0	40	10	-	30	2005
Construção da Ferrovia Norte-Sul (trecho Estreito-Darcinópolis)	TO	42	84	84	-	-	2007

Fonte: BRASIL(2003) - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – PPA 2004-2007, Setembro de 2003. Disponível em <http://www.planobrasil.gov.br> . Último Acesso em : 04/06/2007.

Figura 4.3 - Investimentos em Transportes no PPA 2004-2007 - Nordeste



Fonte: BRASIL(2003) - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – PPA 2004-2007, Setembro de 2003. Disponível em <http://www.planobrasil.gov.br> . Último Acesso em : 04/06/2007.

Figura 4.4 - Investimentos em Transportes no PPA 2004-2007 – Sudeste e Sul



Fonte: BRASIL(2003) - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – PPA 2004-2007, Setembro de 2003. Disponível em <http://www.planobrasil.gov.br>. Último Acesso em : 04/06/2007.

Apesar do discurso em prol das melhorias no setor de infra-estrutura, é possível constatar que a parcela de recursos que o PPA destinava às ações de caráter social constituía parcela muito mais significativa, relegando ao setor de transportes, especialmente às ferrovias, um caráter secundário. Ciente desse problema, em 22 de maio de 2003 o Ministério dos Transportes resolveu lançar o “Plano Nacional de Revitalização de Ferrovias” composto de quatro ações principais:

- Programa de integração e adequação operacional das ferrovias
- Programa de ampliação da capacidade dos corredores de transportes
- Programa de expansão e modernização da malha ferroviária
- Programa de resgate do transporte ferroviário de passageiros

Excetuando-se o programa de resgate do transporte ferroviário de passageiros, que passou a incluir iniciativas adicionais ao Trem do Pantanal, em linhas gerais o Plano Nacional de Revitalização Ferroviária era apenas uma forma diferente de nomear as ações já previstas no PPA.

O “Programa de Integração e Adequação Operacional das Ferrovias” tinha por objetivo reorganizar as concessões ferroviárias com medidas que possibilitassem a reestruturação das malhas, o fortalecimento empresarial das concessões e a criação de mecanismos de fiscalização e controle do desempenho das empresas. Segundo o então Ministro dos Transportes, Anderson Adauto⁷³, tais medidas eram necessárias para “democraticamente contribuir para a correção das distorções atualmente existentes e que são de conhecimento público”.

O “Programa de Ampliação da Capacidade dos Corredores de Transporte Ferroviário” era voltado para ampliar a participação ferroviária no mercado de transportes, especialmente nos fluxos de exportação, com investimentos públicos e privados na recuperação da infra-estrutura viária, modernização e ampliação da frota de vagões e locomotivas, e aumento da segurança do transporte nos centros urbanos e no contorno de pontos críticos dos corredores estratégicos.

O “Programa de Expansão e Modernização da Malha Ferroviária” objetivava interiorizar as ferrovias através da construção de novos trechos para as zonas de produção agrícola, principalmente no Nordeste e Centro-Oeste, especialmente a Ferrovia Norte-Sul, Forronorte e a Transnordestina.

Finalmente, o “Programa de Resgate do Transporte Ferroviário de Passageiros” tinha por objetivo criar condições para o retorno do transporte de passageiros às nossas ferrovias, promovendo alguns atendimentos regionais e turísticos e realizando intervenções para a implantação de trens modernos de alta velocidade para transporte de passageiros em zonas de alta concentração populacional.

Excetuando-se algumas ações isoladas no âmbito do Programa de Integração e Adequação Operacional das Ferrovias, que permitiram a reestruturação societária da Brasil Ferrovias e de outras concessionárias em dificuldades financeiras, o Plano Nacional de Revitalização das Ferrovias não saiu do papel. Este resultado pode ser em parte creditado à grande parcela de investimentos privados que o plano supunha virem a acontecer. Na medida em que o projeto de Parceria Público-Privada foi somente

⁷³ Discurso proferido em 28/04/2004 na seção nº 067.2.52.0 da Câmara dos Deputados Federais. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa>>. Último acesso em 04/06/2007.

aprovado em fins de 2004, através da Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004, a entrada dos recursos privados não se concretizou. PPA 2004-2007 acabaria sendo revisto pelas Leis nº 11.318 de 5 de julho de 2006 e nº 11.450 de 7 de fevereiro de 2007.

O início do segundo mandato do governo Lula coincidiria com o lançamento, em janeiro de 2007, do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Tal como o PPA que o precedeu, o governo organizou as ações e metas do PAC num amplo conjunto de investimentos em infra-estrutura aliando um grupo de medidas de incentivo e facilitação do investimento privado. Mais uma vez, o governo recorreria ao auxílio privado como forma de viabilizar os investimentos em infra-estrutura de transportes.

Pelos planos iniciais, o PAC previa aplicar em quatro anos, um total de investimentos em infra-estrutura da ordem de R\$ 503,9 bilhões, nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos. Este valor está dividido em R\$ 67,8 bilhões do orçamento do governo central e R\$ 436, bilhões provenientes das estatais federais e do setor privado (BRASIL, 2007b).

Segundo BRESSER-PEREIRA (2007) “O PAC infelizmente, não resolverá o problema” pois embora fosse “uma boa iniciativa visando coordenar as ações do governo no plano dos investimentos públicos e privados” não enfrentava o problema central da economia brasileira, que na sua visão era causado pela falta de estabilidade macroeconômica e pelo desconcerto representado pela política de altos juros e câmbio baixo do Banco Central.

Para o setor ferroviário, o PAC preconizava basicamente os mesmos investimentos anteriormente creditados ao PPA 2004-2007, notadamente o tramo norte do ferroanel de São Paulo, o prolongamento da Ferrovia Norte-Sul, a construção da Transnordestina entre outros investimentos totalizando 2.518 km de novas linhas férreas, 2.307 km dos quais a cargo da iniciativa privada. Para efeito de comparação, o PPA 2004-2007 esperava construir 2.424 km, fato que nos permite concluir que muito pouco foi conseguido para o setor ferroviário no primeiro mandato do presidente Lula. Os principais investimentos ferroviários previstos no PAC podem ser visualizados nas figuras 4.5, 4.6 e 4.7 abaixo.

Figura 4.5 - Investimentos Previstos pelo PAC – Região Sudeste

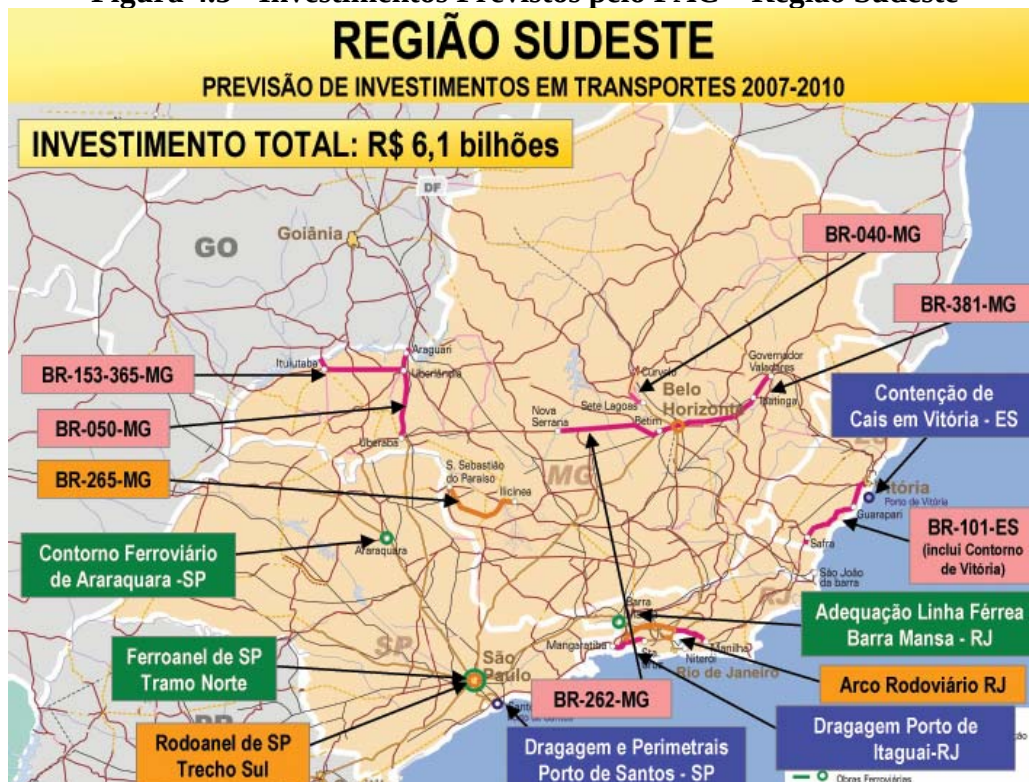


Figura 4.6 - Investimentos Previstos pelo PAC – Região Sul

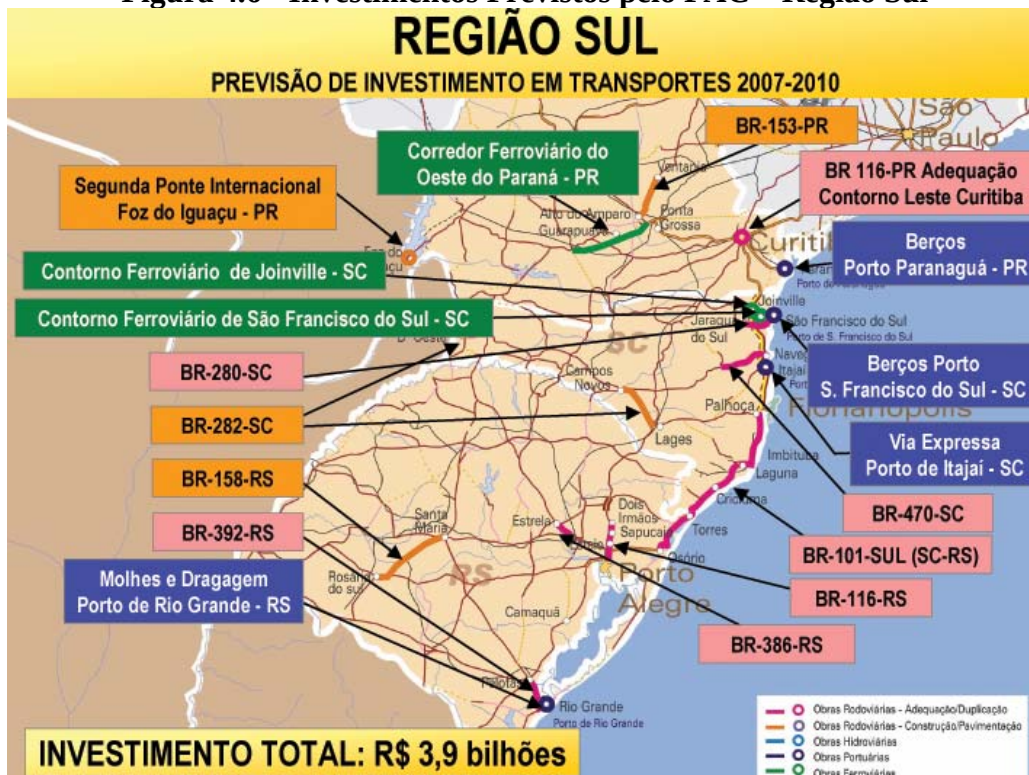
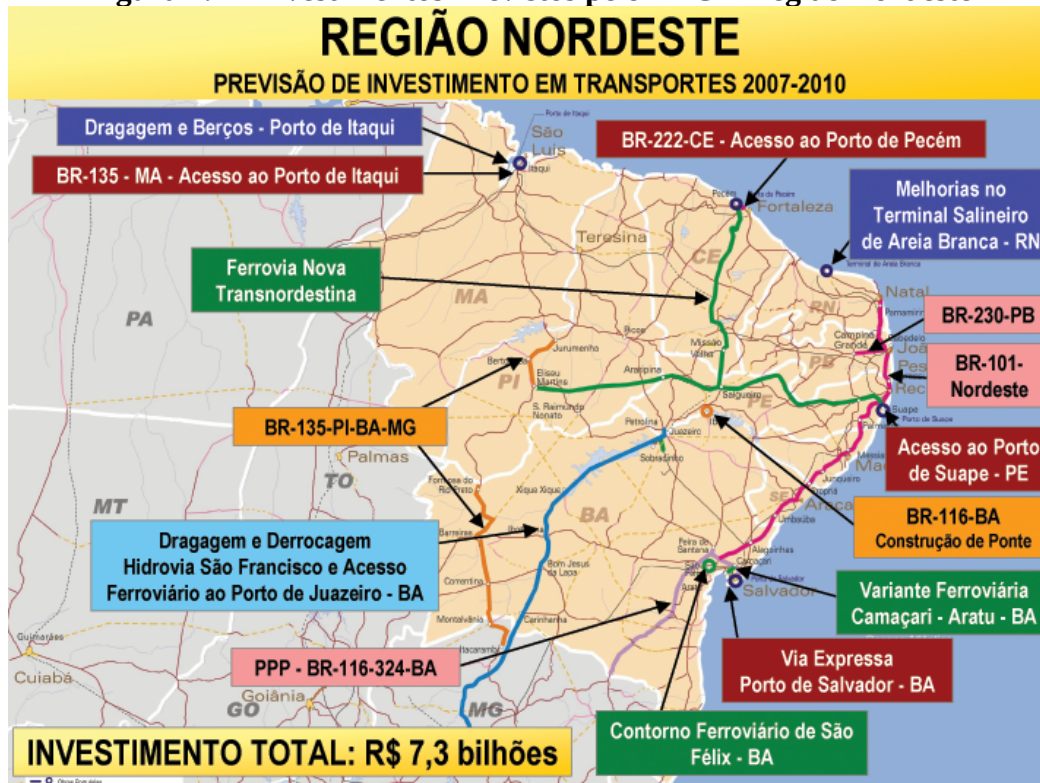


Figura 4.7 - Investimentos Previstos pelo PAC – Região Nordeste



Fonte: Ministério dos Transportes. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/PAC/PAC22jan2007.pdf>> Último acesso em 10/06/2007

Decorridos mais de seis meses desde o lançamento do PAC, seus resultados ainda eram pouco visíveis, conforme atestam diversas reportagens publicadas na imprensa à época.

Paralelamente à retomada dos investimentos ferroviários, o Ministério dos Transportes em cooperação com o Ministério da Defesa, através do CENTRAN - Centro de Excelência em Engenharia de Transportes, iniciou a partir de maio de 2006 estudos para elaborar um novo Plano Nacional de Logística e Transportes – PNLT, uma vez que o último esforço nesse sentido havia sido o PRODEST de 1985, elaborado pelo extinto GEIPOT. O PNLT tinha como meta criar uma base de dados e instrumentos de análise sob a ótica logística, para oferecer apoio ao planejamento de intervenções públicas e privadas na infra-estrutura e na organização dos transportes. Sua implementação indicava a retomada da capacidade de efetivar o planejamento do setor de transportes que havia sido severamente prejudicada ao longo das décadas de 1980 e 1990 com o esvaziamento de órgãos importantes como o GEIPOT. Tal planejamento é muito importante num cenário onde o governo procura maximizar a utilidade de seus recursos disponíveis para financiar investimentos no setor de transportes bem como maximizar a utilidade de eventuais parcerias com o setor privado.

CAPÍTULO 5

OS MECANISMOS DE REGULAÇÃO E DE FINANCIAMENTO

Conforme visto nos capítulos anteriores, historicamente a construção das grandes obras de infra-estrutura – principalmente naqueles projetos relacionados à área de transportes – nunca se absteve da presença estatal em função do alto custo do capital envolvido para a sua realização. Fosse no Brasil ou no exterior, a presença estatal ao longo das épocas se manifestou por diversas formas, ora por subsídios diretos ora por benefícios indiretos ou qualquer combinação entre ambos.

O grau desta presença estatal, no entanto, apresenta variações tanto ao longo do tempo quanto em relação aos países analisados. De uma forma geral variam desde um intervencionismo estatal altamente centralizador até um mecanismo descentralizado onde prevalecem as regras de livre mercado. Entre esses dois extremos existe uma miríade de situações em que a intervenção estatal e a iniciativa privada atuam como parceiras em diferentes intensidades.

Essa combinação se faz necessária porque as obras de infra-estrutura geralmente se caracterizam por projetos de grande porte com longo período de maturação, razão pela qual muitas vezes o Estado – em diversos países – não é capaz de cobrir, sozinho, o custo dos empreendimentos cuja importância estratégica pelas externalidades e ganhos de eficiência associados ao seu provimento justificam as parcerias. As reestruturações patrimoniais e as restrições fiscais impactaram fortemente as formas de financiamento das ações nesse campo desde o início da década de 1980 em diversos países, razão pela qual a iniciativa privada tem sido cada vez solicitada a participar.

Na medida em que algumas experiências mostraram que o modelo puro de privatização era problemático em setores de utilidade pública com forte predominância de monopólios naturais, inovações no âmbito da estruturação dos empreendimentos para atração do capital privado foram introduzidas ao lado de aprimoramentos no aparato regulatório.

5.1 – Aparato Regulatório das Ferrovias Brasileiras

Conforme observado no capítulo 4, a implantação das ferrovias no Brasil não obedeceu um cronograma imposto por um plano abrangente de transportes, uma vez que o primeiro plano oficial foi somente formalizado através do Plano Geral de Viação de 1934, promulgado 80 anos após o início do transporte ferroviário no país.

Até então os muitos planos viários formulados não se revestiram de um caráter oficial e em face da ausência prévia de um plano oficial de ampla aceitação, a concepção da malha ferroviária brasileira obedeceu a uma lógica própria que repercute na gestão desse sistema até os dias atuais. Contribuiu para esse resultado a virtual inexistência durante os anos iniciais de um órgão regulador capaz de fiscalizar a construção e a operação das ferrovias no país, mecanismo hoje considerado indispensável para o cenário econômico onde a participação da iniciativa privada assume uma posição cada vez mais proeminente.

Embora a montagem de um arcabouço institucional se fizesse necessária, foi somente em 1891 que setor de transportes passou a ficar vinculado ao Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas. Naquele ano seria criada a “Inspeção Geral de Estradas de Ferro” mas que no entanto teria vida curta, uma vez que foi extinta logo no início de 1897⁷⁴. Durante todo o Império o único “Regulamento para a fiscalização da segurança, conservação e polícia das Estradas de Ferro” fora o Decreto 1.930 de 26 de abril de 1857, anterior portanto à construção de praticamente a totalidade da malha brasileira. Esta legislação permaneceria em vigor por mais de 65 anos, quando então já arcaica em decorrência de todas as rápidas mudanças sofridas tanto na tecnologia de transporte quanto na própria sociedade brasileira, seria finalmente revista pelo Decreto nº 15.673 de 7 de setembro de 1922, abrangendo pontos como a construção e conservação da via permanente, do material rodante, critérios para a composição e circulação dos trens, policiamento e valor das tarifas. Em 1912 o Decreto nº 2.681 havia se limitado a disciplinar a responsabilidade civil das estradas de ferro nos casos de acidentes, perdas de bagagens ou atraso nos trens.

⁷⁴ “Decreto nº 2.424 de 2 de janeiro de 1897-Art. 1º O Vice-Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, em execução do [item] nº 7 do Art. 6º da lei nº 429 de 10 de dezembro de 1896, declara extinta a Inspeção Geral de Estradas de Ferro e revogado o decreto nº 1.164 de 9 de dezembro de 1892 que deu regulamento à dita Inspeção. Capital Federal, 2 de janeiro de 1897, 9º da República. Manoel Victorino Pereira. Joaquim D. Murtinho”

Foi somente em 1907, quando o Ministério da Viação e Obras Públicas passou a operar descolado das demais atribuições da pasta da indústria, que seria criado um organismo normativo ferroviário em caráter permanente. Criada pelo Decreto nº 6.787 de 19 de dezembro de 1907, a Repartição Federal de Fiscalização das Estradas de Ferro seria transformada dois anos mais tarde na Inspetoria Federal de Estradas por intermédio do Decreto nº 9.076 de 3 de novembro de 1911, passando a ter a *“incumbência de fiscalizar todos os serviços relativos a estradas de ferro e de rodagem dependentes do Governo da União, exceptuadas as que estiverem sob sua administração directa”* (Art. 1º do Decreto nº 9.076/11).

Uma vez que a Inspetoria Federal de Estradas era responsável tanto pela questões ferroviárias quanto rodoviárias, a criação do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER em 1937 (Lei nº 467 de 31/07/1937), em substituição da Comissão de Estradas de Rodagem Federais, exigiu uma reformulação na Inspetoria para que esta tivesse suas atribuições restritas ao setor ferroviário. Esta alteração, no entanto, numa demonstração do descaso com as ferrovias, teria que esperar mais quatro anos, quando somente então através do Decreto-Lei 3.163 de 31 de março de 1941, o Departamento Nacional de Estradas de Ferro - DNEF viria a ser criado, “fato que favoreceu a execução de uma política uniforme para todas as ferrovias do país daquele ponto em diante” (LIMA NETO, 2001, p.221).

Complementando o complexo arcabouço institucional do setor ferroviário encabeçado pelo DNEF, havia a Contadoria Central Ferroviária e o Conselho de Tarifas e Transportes, ambos criados em 25 de junho de 1924 através do Decreto nº 16.511⁷⁵. Foi somente com o Decreto nº 21.317 de 25 de abril de 1932, oito anos depois, que a Contadoria Central Ferroviária teria o seu regulamento aprovado, tendo por objetivo precípuo “liquidar as contas de tráfego mútuo das estradas de ferro de propriedade da União ou por ela fiscalizadas”, principalmente em relação ao estabelecimento de tráfego e de percurso mútuos para os trens de passageiros.

⁷⁵ O Art.219 do Decreto nº 4.793 de 07/01/1924, que fixava o orçamento para o exercício de 1924, já contemplava a futura criação dos órgãos.

Através do Decreto nº 1.977 de 24 de setembro de 1937 o órgão passaria a ser denominado “Contadoria Geral de Transportes” e não mais seria focado nas ferrovias, uma vez que passava a admitir empresas fluviais e rodovias, ainda que as rodovias fossem “consideradas prolongamentos ou ramais das empresas ferroviárias ou fluviais contratantes” (Art.4º).

Segundo Burlamaqui (apud DOURADO, 1981, p.103) essa multiplicidade de órgãos reguladores contribuía “para produzir diversas falhas operacionais nas ferrovias, tais como a dificuldade de intercâmbio de material rodante e a prestação de serviços recíprocos entre as ferrovias”. A própria criação da RFFSA em 1957, além de reunir numa única empresa a maioria das ferrovias pertencentes ao estado, igualmente almejava criar “um único órgão central para a formulação e coordenação da política ferroviária” (DOURADO, *ibid*).

Seria somente no ano de 1963, decorridos seis anos após a criação da RFFSA e justamente durante o conturbado governo de João Goulart, que a regulamentação das ferrovias brasileiras receberia maior atenção. Em 18 de janeiro seria atualizado pelo Decreto nº 2.089, o “Regulamento da Segurança, Tráfego e Polícia das Estradas de Ferro” quatro décadas após sua última revisão e em 8 de março seria aprovado pelo Decreto nº 51.813 o “Regulamento Geral de Transportes para as Estradas de Ferro Brasileiras”, consolidando pela primeira vez, de maneira abrangente, os regulamentos que disciplinavam a atividade ferroviária, posto que o “Regulamento dos Transportes e do Telégrafo”, aprovado pelo Decreto nº 10.204 de 30 de abril de 1913, abrangia inicialmente apenas algumas poucas ferrovias⁷⁶, estendendo-se às demais estradas de ferro somente após sucessivos decretos.

Quando imaginamos que paralelamente a essas modificações no sub-setor ferroviário mudanças igualmente profundas eram operadas nos segmentos rodoviário e portuário, é possível concluir sobre a necessidade de ajustes no aparato institucional. Tanto a lei que regulamentou o PNV quanto a lei que regulamentou a execução dos Planos Quadrienais, atribuíam grande importância ao Conselho Nacional de Transportes – CNT, instituído desde o Decreto nº 430 de 28 de dezembro de 1961 mas sem atuação destacada até

⁷⁶ “Aprova o regulamentos dos transportes e do telégrafo, bases das tarifas e classificação geral das mercadorias, para vigorarem nas linhas de Concessão Federal das Companhias Paulista de Vias Férreas e Fluviais, Mogiana de Estradas de Ferro e Navegação, Sorocabana Railway Limited, e São Paulo Railway Limited” (Ementa do Decreto nº 10.204/1913).

então. O CNT foi completamente reformulado através da Lei nº 4.563 de 11 de dezembro de 1964 e posteriormente a Lei nº 4.808 de 25/10/1965 aumentou sua representatividade ao incluir entre seus membros diversos sindicatos patronais que haviam sido anteriormente vetados⁷⁷. A partir de então, segundo LIMA NETO (2001, p.305) “O Conselho teve atuação importante, efetuando a primeira revisão do PNV” além de desempenhar papel destacado na política de erradicação de ramais.

A criação da RFFSA em 1957 havia transferido para a nova holding uma série de atividades anteriormente desempenhadas pelo DNEF, esvaziando-o. Este fato, quando somado à preponderância das atenções políticas ao setor rodoviário dali por diante, fatalmente acarretaria na extinção desse importante órgão normativo ferroviário, algo que de fato veio a ocorrer em 9 de dezembro de 1974, quando então pela Lei nº 6.171/74⁷⁸ as últimas atribuições do DNEF foram então repassadas à RFFSA. No ano seguinte, em 05 de dezembro de 1975, tanto a Contadoria Geral quanto o Conselho de Tarifas seriam extintos pela Lei nº 6.278 e suas respectivas competências igualmente transferidas para a órbita da RFFSA.

Essas medidas criaram a esdrúxula situação em que a própria empresa fiscalizava as atividades de si mesma bem como das demais empresas ferroviárias, que em teoria poderiam vir a ser concorrentes futuras dela própria.

Esta aparente contradição foi ampliada com início do processo de privatização da RFFSA na década de 1990 quando a ausência de um marco regulatório se tornou evidente. A privatização relativamente apressada da RFFSA, efetivada em menos de 4 anos num período em que processos de privatização verificados nos demais países demandaram muito mais tempo, criou um vácuo legal que prejudicou o próprio processo de privatização.

Este vácuo legal, decorrente da ausência de um marco regulatório bem como de uma agência reguladora, impactou negativamente no preço mínimo cobrado pelas malhas e

⁷⁷ Representantes da Associação Nacional das Empresas de Transporte Rodoviário de Carga, do Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima e do Sindicato das Empresas de Aviação Comercial.

⁷⁸ “Art. 2º São acrescentadas ao artigo 7º da Lei nº 3.115, de 16 de março de 1957, as alíneas abaixo: i) fiscalizar, em todo o território nacional, os serviços de transporte ferroviário; j) promover a coordenação de estudos tarifários e de custos de transportes ferroviários em geral; l) planejar a unificação e padronização do sistema ferroviário brasileiro; m) proceder à avaliação qualitativa e quantitativa do sistema ferroviário nacional; n) realizar pesquisa relacionada com o aperfeiçoamento das atividades ferroviárias no País; e o) proceder à execução da parte ferroviária do Plano Nacional de Viação”.

propiciou um período em que as concessionárias tiveram liberdade total de ação na gestão das ferrovias recém adquiridas, questionando o governo a respeito dos índices de produtividade e performance exigidos no edital, demandando revisões nos critérios e assistindo um governo sem meios eficazes de contra-atacar essas imposições privadas.

Segundo o ex-Ministro dos Transportes, Anderson Adauto,

*“o processo de concessão dos serviços de transporte ferroviário e de cargas à iniciativa privada, implementado de 1996 a 1998, se caracterizou pela pressa, e o foco foi a arrecadação e a construção de superávit primário, o que naturalmente comprometeu os resultados alcançados até agora pelo setor”*⁷⁹.

Com a reestruturação do Setor Transportes no ano de 2001, o GEIPOT colaborou no acompanhamento e na realização de análises técnicas do projeto de Lei nº 1615/99, consolidado na Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que criou o Conselho Nacional de Integração de Política de Transportes Terrestres (CONIT), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT). Com a instalação das Agências reguladoras e do DNIT, o GEIPOT entrou em processo de liquidação, de acordo com o Decreto nº 4.135 de 20 de fevereiro de 2002.

A Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT viria a ser criada somente em 5 de junho de 2001 através da Lei nº 10.233/01, decorridos mais de cinco anos desde o início efetivo do processo de privatização da RFFSA. O mesmo dispositivo legal igualmente criou o CONIT - Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, sem resultados práticos até o momento. Concomitantemente, o Projeto de Lei 3.337/2004, a “Lei Geral das Agências Reguladoras”, ainda engatinha no Congresso Nacional.

Segundo BARAT (2002, p.623)

“a criação de uma Agência Reguladora para os transportes foi postergada por muito tempo e, quando se materializou em proposta, esta veio deformada pelos Projetos de Lei 1.615/99 e 3.093/00. Estes promoveram a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, criando duas agências, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ferrovias e

⁷⁹ Discurso proferido em 28/04/2004 na seção nº 067.2.52.0 da Câmara dos Deputados Federais. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa>>. Último acesso em 04/06/2007.

rodovias) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (portos e navegação), na contramão da necessidade de se promover a coordenação entre modais e fomentar o transporte multimodal”.

Em função desses problemas, foi criada no âmbito da Câmara dos Deputados em Brasília, a “Frente Parlamentar em Defesa do Transporte Ferroviário”, que propõe a criação de uma Autarquia Federal a ser denominada de “Superintendência Nacional de Transportes Ferroviários - SNTF”.

Ainda que para este autor a criação de um órgão adicional sem que sejam previamente tomadas as devidas precauções para minimizar a superposição de tarefas tão comuns no histórico ferroviário brasileiro, é fato que atualmente, em repetição aos erros do passado, existem no governo brasileiro três entidades, além da própria ANTT, que cuidam dos assuntos ferroviários: a VALEC Engenharia e Construções Ferroviárias, o DNIT / CGFER – Coordenação Geral Ferroviária e a Rede Ferroviária Federal S/A – RFFSA (ainda que em processo de liquidação).

A VALEC tem atribuições conflitantes com o DNIT/CGFER no que diz respeito à construção de infra-estrutura viária, sendo que esse último está subordinado à Diretoria de Infra-Estrutura Terrestres (DIT) do DNIT e não tem merecido importância relevante por parte do órgão que concentra sua atenção, quase que exclusivamente, nas questões rodoviárias. Além das atividades conflitantes esses órgãos da administração pública tem problemas estruturais, sofrem de demandas jurídicas de várias ordens e ainda dispersam os esforços necessários para a implementação de um plano que incremente o transporte ferroviário, visando o atendimento da política de mudança da matriz nacional de transportes.

Embora ainda carecendo de melhorias, o arcabouço regulatório encontra-se hoje mais capacitado para fiscalizar e ordenar a execução das Parcerias Pública-Privadas que venham a ser eventualmente firmadas do que aquele aparato existente nos primórdios da implantação das ferrovias no país, época em que a participação do capital privado foi igualmente solicitada.

5.2 – Comparação entre os Mecanismos de Financiamento das Ferrovias

A discussão sobre a adoção de um programa de parcerias no Brasil capaz de fomentar os necessários investimentos na infra-estrutura do país, uma vez encerrado o ciclo das privatizações, assumiu caráter mais oficial no segundo semestre de 2003 quando o governo do Presidente Lula encaminhou ao Congresso Nacional um projeto de lei instituindo a PPP - Parceria Público-Privada no âmbito da administração pública (PL nº 2.546 de 2003 – Projeto de Lei da Câmara PLC nº 10 de 24/03/2004) na esperança de que esta iniciativa viesse a estabelecer um novo marco de relacionamento entre os setores público e privado, em substituição ao programa de privatização do governo anterior.

No Brasil as evidências dessas parcerias entre os setores público e o privado são muito antigas, devendo-se o próprio descobrimento do país ser creditado a uma iniciativa desta natureza. Como nos afirma LIMA NETO (2001 p.28) *“O custo do empreendimento foi extremamente vultoso e a Coroa não podia financiá-la sozinha. Para isto associou-se ao capital privado. No caso da expedição de Cabral, participaram banqueiros florentinos e genoveses”*.

Esta lógica de exploração comercial conjugando o Estado e a iniciativa privada, denominada “exclusivo”, era praticada pela corte portuguesa desde o século XV. Ainda segundo LIMA NETO (op.cit p.38) o “exclusivo” apresentava por características

“o fato de o contrato ser negociado, sem ir à leilão; a característica de reservar ao arrendatário todos os riscos; a estipulação de elementos mínimos de desempenho e a determinação de que produtos concorrentes (...) não pudessem ser negociados. (...) O prazo contratual era originalmente de três anos (...) no primeiro ano a mercadoria seria isenta de impostos reais, passando a pagar à Fazenda portuguesa a sexta e quarta partes do valor das cargas, respectivamente nos segundo e terceiro anos de vigência”.

Embora possamos identificar pontos concordantes dessa antiga prática portuguesa a todos os projetos apoiados, de alguma forma ou de outra pelo Estado brasileiro desde então, a característica de reservar ao arrendatário todos os riscos não se tornou prática comum.

Como vimos no capítulo 2, o privilégio de zona concedido às primeiras ferrovias brasileiras se assemelha, em sua essência, à determinação de que os produtos concorrentes não pudessem ser negociados. Por outro lado, a estipulação de elementos mínimos de desempenho existente nos acordos do “exclusivo” português também foi uma condição contratual típica dos leilões de privatização conduzidos sob a égide do Plano Nacional de Desestatização a partir de 1992.

A característica de compartilhar os riscos, no entanto, vem a ser o ponto crucial a nortear as Parcerias Público-Privadas, aprovadas pela Lei 11.079 de 30 de dezembro de 2004, atualmente a principal ferramenta do governo para deslanchar os necessários investimentos em nossa infra-estrutura.

As PPPs podem ser consideradas, grosso modo, um novo formato de contratação administrativa que busca ocupar o espaço vago entre os contratos administrativos típicos - financiados com recursos do orçamento - e as concessões de serviços públicos que são financiadas com pagamentos das tarifas pelos usuários. A mecânica de funcionamento das PPPs preconiza que os agentes privados assumam os investimentos de construção ou melhoria, recebendo como contrapartida adicional à tarifa cobrada dos usuários, uma contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

O embrião do atual programa brasileiro de Parcerias Público-Privadas, assim como fora o programa de privatizações, pode ser creditado às idéias provenientes da Grã-Bretanha que a partir de 1992 lançou as bases de seu “*Private Finance Initiative (PFI)*” para viabilizar projetos por meio do financiamento privado. Cinco anos mais tarde o programa inglês seria aprofundado e rebatizado de “*Public-Private Partnerships (PPP)*” passando a englobar não somente as concessões mas também as terceirizações e privatizações.

O modelo brasileiro emprega a terminologia PPP em seu sentido estrito: é uma forma de provisão de infra-estruturas e serviços públicos em que o parceiro privado é responsável pela elaboração do projeto, financiamento, construção e operação dos ativos que posteriormente são transferidos ao Estado. O setor público torna-se parceiro na medida em que ele é comprador, no todo ou em parte, do serviço disponibilizado. O controle do

contrato passa a ser por meio de indicadores relacionados ao desempenho na prestação do serviço e não mais ao controle físico-financeiro da obra.

Justamente nesse ponto que a PPP difere dos mecanismos de financiamento da infraestrutura ferroviária ao tempo da garantia de juros e da subvenção quilométrica, que se valiam justamente do controle físico-financeiro da obra para ressarcir o investidor privado.

Se diferentes no controle da execução do contrato, ambos os mecanismos de financiamento se assemelham no quesito relativo à taxa de juros cobrada. No mecanismo das PPPs, a assunção dos riscos é parte integrante e indissociável da competência do investidor e sua compensação é incorporada à taxa de retorno do capital investido. Quanto maiores forem os riscos assumidos tanto maior será a taxa de retorno por ele requerida. Esta sistemática permanece exatamente a mesma daquela utilizada no tempo em que vigorava o mecanismo da garantia de juros.

Naquela época o incipiente mercado de transportes poderia não gerar demanda suficiente para pagar dividendos num curto espaço de tempo então os potenciais investidores tinham razões de sobra para ficarem ressabiados em aceitar investir no Brasil. Adicione a esta fórmula a possibilidade dos investimentos serem expropriados de uma hora para outra ou que a garantia de juros simplesmente deixasse de ser honrada então maiores seriam as exigências requeridas para a realização do investimento.

Dado que tanto hoje quanto outrora o investimento em ferrovias é bastante elevado e que não se pode facilmente realocar de um lugar para outro a ferrovia uma vez que ela tenha sido construída, temos que estas possibilidades – se concretizadas – fariam os investidores perderem quase que a totalidade do capital investido, e portanto seria natural supor que exigissem prêmios maiores que aqueles exigidos em outros países.

Embora seja fácil criticarmos *ex-post* as condições de financiamento pactuadas há mais de 100 anos, é fato que a taxa de juros praticada pelo governo superava aquela oferecida por outros países, conforme tivemos a oportunidade de observar no capítulo 2. Traçando um paralelo com os Governos Fernando Henrique e Lula, a taxa de juros real paga nos títulos da dívida brasileira o longo do mandato de ambos os presidentes, se situava entre

as maiores do mundo. A respeito da atratividade da taxa oferecida ao longo do Império, SUMMERHILL (2003, p.46) é claro em afirmar que era bastante atraente. Segundo ele,

*“De maneira típica, novas emissões de ações das ferrovias brasileiras eram disputadas avidamente em Londres, sem duvida alguma tornadas atraentes pela garantia de juros. A oferta pública inicial de uma linha relativamente pequena, The Alagoas Railway Company, viu seu capital ser inteiramente subscrito quase que instantaneamente. Decorridas três horas de seu lançamento em Bolsa, os investidores já haviam requisitado cinco vezes mais ações que o número disponibilizado”*⁸⁰

Outra importante razão a justificar o fato de que os investidores privados demandavam muitos subsídios para levar adiante os investimentos ferroviários no Brasil era decorrente das condições particulares de terreno e de clima que elevavam enormemente o custo de construção e operação das ferrovias no país. A esse respeito, o melhor relato talvez seja o de HARDMAN (2005) sobre a construção da Madeira-Mamoré. Hoje, os principais motivos alegados para que os investidores privados exijam taxas de retorno elevadas variam desde uma legislação fiscal, ambiental e trabalhista complexas até argumentos quanto a burocracia e a incertezas políticas e administrativas difusas.

Nas modernas PPPs, riscos elevados que não sejam suportáveis pelo investidor privado e tampouco pelo *Project Finance* são claros sintomas de inviabilidade do projeto e por isso não devem ser empreendidos pelo agente privado nem pelo Estado (ARAGÃO J.J.G *et al*, 2004). Em tese esta regra deveria ter sido igualmente observada por ocasião dos projetos ferroviários que se beneficiaram da garantia de juros ou da subvenção quilométrica mas é possível afirmar que muitas vezes ela não foi cumprida. Segundo SUMMERHILL (2003, p.106) ao tempo do Império e início da República, *“arranjos políticos se mostraram sensíveis às demandas por ferrovias onde as perspectivas econômicas não eram encorajadoras”*⁸¹.

Os abusos cometidos na utilização desses mecanismos fariam com que o assunto fosse amplamente discutido por ocasião do I Congresso Brasileiro de Estradas de Ferro realizado em 1882 e cujo parecer final estipulava que todos os projetos submetidos ao

⁸⁰ “Typically, new issues of equity on Brazilian railroads were eagerly snapped up in London, no doubt made attractive by the guaranteed dividends. The initial public offer of a relatively small line, The Alagoas Railway Company, found the whole stock of capital subscribed in London almost immediately. Within three hours of its launching on the Exchange, investors had requested five times the number of shares available”.

⁸¹ “Political arrangements proved responsive to demands for railroads in regions where economic prospects did not warrant them”

governo deveriam possuir memorial justificativo técnico e financeiro, o cálculo do capital a ser subvencionado deveria ser obtido com base em tabelas de preço elaboradas pelo governo com base na topografia e tipo de obra e que os novos empreendimentos poderiam gozar de garantia de juros, subvenção quilométrica ou serem realizados em parceria com o governo, cabendo a este selecionar a melhor proposta. O congresso sugeria ainda elaborar o mais rápido possível um plano geral de viação.

Neste aspecto a exigência de uma memorial justificativo técnico e financeiro sugerida no congresso de 1882 foi trasladada para a Lei nº 11.079/2004. Seu artigo 10 condiciona a contratação de parceria público-privada somente quando houver autorização prévia da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada.

Na medida em que Lei no 11.079/2004 que instituiu as parcerias público-privadas estipula em seu Art.5 a repartição dos riscos entre as partes bem como o compartilhamento com a Administração Pública de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado, temos que o novo mecanismo guarda muitas semelhanças com o antigo mecanismo estipulado no Império. Conforme observado no Capítulo 2 bem como no texto da legislação constante nos Anexos 5, 6 e 7, a garantia de juros era igualmente um mecanismo de financiamento que representava a repartição do risco entre as partes além de igualmente estipular o compartilhamento dos ganhos econômicos tão logo os dividendos excedessem ao mínimo estipulado (vide Tabela 2.3).

De 1890 em diante, o governo republicano passou a conceder poucos contratos com a cláusula de garantia de juros, preferindo participar diretamente na construção ou na propriedade das ferrovias, iniciando um longo período em que os mecanismos de financiamento das ferrovias brasileiras ficaram a cargo do Estado e nos fundos de financiamento especialmente criados para o setor ferroviário e para o setor de transportes como um todo, conforme observado no capítulo 3.

As parcerias com o setor privado seriam retomadas a partir dos anos 80 quando então a RFFSA celebrou com alguns de seus clientes, diversos contratos de aquisição e

modernização de material rodante e melhorias na malha lastreados em “Certificados de Fretes Futuros” numa criativa engenharia financeira para driblar as regulamentações sibilinas que a empresa estatal estava obrigada a cumprir e ao mesmo tempo permitir a sua sobrevivência num cenário altamente desfavorável de recursos financeiros para a sua gestão. Os principais acordos de parceria firmados nessa época encontram-se listados na tabela 5.1 abaixo.

Tabela 5.1 – Parcerias da RFFSA com clientes privados.

Cliente	Valor em US\$ Milhões	Ação	Tipo de Parceria
MBR	150,0	55 Km de linha férrea entre Jaceaba e Itabirito	Fundo Perdido
MBR	90,0	Aquisição de Vagões	Certificados de Frete Futuros
MBR	30,0	Aquisição de Locomotivas	Certificados de Frete Futuros
MBR	5,0	Reforma de Oficinas	Certificados de Frete Futuros
MBR	4,5	Aquisição de 120 vagões usados	Certificados de Frete Futuros
Ferteco	25,0	Aquisição de 600 vagões e obras de infra-estrutura	Fundo Perdido
CBA	5,0	Melhorias na malha e reforma de locomotivas	Certificados de Frete Futuros e Fundo Perdido
Matsulfur	10,5	Recuperação de 33 locomotivas	Certificados de Frete Futuros

Fonte: Elaboração própria a partir de dados contidos em FREITAS (1992)

A partir da segunda metade da década de 1990, o governo iniciaria a fase de privatização da RFFSA como forma de financiar as melhorias que o sistema ferroviário brasileiro não podia mais prescindir. Com esta decisão o governo basicamente repetia os mesmos procedimentos adotados no início do século, quando então arrendou uma série de empresas ferroviárias à iniciativa privada. Diferentemente do processo verificado na última década do século 20, quando então as malhas foram agrupadas em blocos regionais e depois negociadas diretamente aos interessados privados, o arrendamento ocorrido uma centena de anos antes foi executado empresas ferroviárias. Assim sendo, coube aos entes privados a tarefa de arrendar para si as malhas que possuísem afinidades e somente então agrupá-las debaixo de uma única *holding*, como foi o caso da Brazil Railway Company controlada por Percival Farquhar. De maneira inegável, a história da construção e operação das ferrovias no Brasil apresenta ciclos que repetem as mesmas características básicas a cada conjunto de anos.

CAPÍTULO 6

CONCLUSÃO

No início, o empreendimento ferroviário inseria-se no contexto de uma sociedade escravista, respondendo aos anseios de melhoria nos transportes dos gêneros de exportação das frações agrárias dominantes. O surgimento da ferrovia em substituição ao transporte feito em "lombos de mula" se dá quando a classe dominante, diante da necessidade de ampliação da área plantada, busca soluções que não se limitam ao problema do transporte e da mão-de-obra, mas ao conjunto da produção agrária.

A ferrovia representava então uma nova oportunidade de inversão notadamente para o capital cafeeiro, ao mesmo tempo em que provocava uma redução apreciável nos custos do transporte. A ferrovia surge então, como parte do complexo cafeeiro, contribuindo para a realização do sistema de produção agroexportador embora tenha contribuído sobremaneira para dinamizar a economia do país e melhorar sua eficiência. De acordo com SUMMERHILL (2003, p.1) *“as ferrovias não somente foram a espinha dorsal do setor exportador. Elas pavimentaram o caminho para que a economia brasileira crescesse rapidamente após 1900”*⁸². Este desempenho mostra que os ganhos econômicos decorrentes do transporte confiável e barato proporcionado pelas ferrovias foi bastante elevado.

O atraso para a implantação em larga escala das estradas de ferro no Brasil, evidencia que sua expansão estava condicionada ao surgimento de condições de financiamento e mercadológicas apropriadas. Numa economia relativamente limitada, onde a receita proveniente da exportação de alguns gêneros agrícolas era a principal fonte de recursos, as condições autóctones simplesmente não eram suficientes para disparar um processo que exigia elevadas quantias de capital. Foi somente após um apoio governamental adequado, manifestado pela introdução das garantias de juros que o processo pode deslanchar, atraindo tanto capitais privados nacionais quanto internacionais.

⁸² “Railroads were not only the backbone of the export sector. They laid the groundwork for Brazil’s transition to rapid economic growth after 1900.”

A incerteza política nos primeiros anos após a independência e o tumultuado período da regência interpunham incertezas grandes o suficiente para impedir o florescimento da atividade ferroviária no país. Assim como no passado, onde as incertezas políticas atrasavam os investimentos, hoje os argumentos utilizados para exigir do governo retornos maiores para investimentos privados em infra-estrutura se caracterizam por argumentações sobre ingerências políticas nas agências reguladoras, perspectiva inflacionária, elevada carga tributária entre outros itens do difuso conceito de “custo-Brasil”.

Ao oferecer a garantia de juros, o subsídio brasileiro às ferrovias foi substancialmente diferente daquele oferecido pelos Estados Unidos e semelhante aquele ofertado em países como Rússia, Índia, Bélgica e Argentina.

O principal mecanismo de financiamento das ferrovias norte-americanas foi obtido pela comercialização das terras valorizadas pela passagem dos trilhos. No Brasil, apesar do privilégio de zona concedido a todas as estradas de ferro, a exploração da valorização imobiliária das terras não foi o principal mecanismo de financiamento das ferrovias no país. O caso mais marcante talvez tenha sido o da ferrovia São Paulo a Rio Grande controlada pela Brasil Railway Company, que em conjunto com a Southern Brazil Lumber & Colonization, igualmente pertencente ao grupo, catalisou a Revolta do Contestado pela forma através da qual essa apropriação de terras foi executada.

Ainda comparando os mecanismos que atraíram capitais para o setor ferroviário nos Estados Unidos e no Brasil, é possível afirmar que na América do Norte, grande parte do apoio às ferrovias sob a forma de concessão de terras foi concedido pelos governos locais. No Brasil, a maior parte do apoio foi ofertado pelo governo federal. As províncias podiam igualmente oferecer garantias porém em face de seus orçamentos relativamente restritos, as garantias oferecidas necessariamente implicavam num aval do governo central.

Assim sendo, três características fundamentais a respeito da participação governamental no desenvolvimento das ferrovias no Brasil emergiram ainda sob o Império. A primeira foi que os esforços para proporcionar incentivos aos investimentos, sob a forma da garantia de juros, foram fundamentais para a atração de recursos internos e externos e

sua conversão em ativos ferroviários. A segunda foi que a operação direta governamental sempre respondeu por parcela importante do setor ferroviário após os anos iniciais. Finalmente, as tarifas ferroviárias foram regulamentadas pelo governo desde o início. Essas três áreas de atuação governamental asseguravam que as concessões, os investimentos e a regulação possuísem desde sempre forte ingerência política, algo que até hoje não foi contornado.

Para os críticos, as ferrovias desempenharam um papel central na intensificação da dependência econômica brasileira aos países centrais. Apesar de bastante difundido, este conceito apresenta inconsistências quando computamos os ganhos sociais advindos com a introdução dos caminhos de ferro. De fato, ao colocar ênfase nos subsídios, no capital externo e na regulamentação governamental, o Brasil conseguiu atrair diversos empreendimentos ferroviários e deles buscou extrair os maiores ganhos possíveis, capacitando-se a transformar sua economia numa das mais dinâmicas ao longo do século 20.

É ponto pacífico nessa retomada de investimentos a necessidade de mais uma vez compartilhar o ônus da empreitada com a iniciativa privada, despontando o mecanismo das Parcerias Público-Privadas como uma das principais alternativas.

O Brasil é um país de vasta extensão territorial, com grande parte do território ainda no curso de um processo de integração à moderna economia industrial. Neste sentido, os objetivos mais importantes do setor de transportes são aqueles relacionados com a garantia de acessibilidade e mobilidade de pessoas e mercadorias no âmbito deste processo de integração. Por outro lado, levando em consideração a necessidade que teremos no futuro de assegurar o escoamento de grandes quantidades de mercadorias, concentradas em um número relativamente reduzido de corredores, além do fato desse escoamento exigir, cada vez mais, a adoção de tecnologias modernas de transporte em virtude das escalas envolvidas, tem-se um conjunto de problemas importantes a serem resolvidos em termos da abrangência do sistema de transporte e da sua produtividade.

Sua natureza estrutural impõe deste modo, soluções de longo prazo concebidas em termos de criação de novas infra-estruturas, ampliadas das existentes, além de modificações tecnológicas. Soluções necessárias para garantir o abastecimento de

insumos para as indústrias, de alimentos às cidades bem como a colocação de produtos finais no mercado brasileiro. Atualmente, as Parcerias Público-Privadas despontam como os principais mecanismos a serem disponibilizados para a criação dessas novas infra-estruturas.

Ainda que a lei brasileira enquadre as PPP como uma forma de concessão, elas se diferenciam das tradicionais no que se refere às fontes de remuneração do parceiro privado. Nas concessões tradicionais, a cobrança de tarifas é suficiente para remunerar o investimento. Já nas PPP, abre-se espaço para uma complementação de receitas por parte do setor público, de modo a tornar o empreendimento viável. Nos casos em que não há cobrança de tarifa do beneficiário – ou quando a administração é a usuária, direta ou indireta, cabe ao poder público efetuar o pagamento integral pelo provimento do serviço.

Mesmo apresentando possibilidades de aplicação bastante amplas, já tendo sido utilizada em diversos países em setores diversos como transportes, educação, saúde, habitação e até mesmo em projetos de tecnologia da informação, no Brasil as PPPs ainda não deslancharam, fato que emperrou a execução das obras previstas no Plano Plurianual 2004-2007, postergando-as para serem executadas no Plano de Aceleração do Crescimento, proposto para o quadriênio 2007-2010.

A partir do início da década de 1990, diversos fatores de ordem institucional passaram a novamente condicionar o desempenho do setor de infra-estrutura. O desmantelamento do sistema nacional de planejamento, vital para balizar a trajetória de um setor em que os investimentos demandam longo prazo de preparação, execução e maturação, a realização de um aodado trabalho de desregulamentação e a concretização do processo de privatização onde não foram observadas as garantias mínimas que assegurassem a efetivação dos investimentos necessários para ampliar a oferta do setor e a possibilitar a eficiente prestação de seus serviços, contribuíram de maneira significativa para o estabelecimento de um contexto em que a retomada do nível de crescimento poderá ser inviabilizada pelas deficiências da área de infra-estrutura (AZEREDO, 2004).

Embora o mecanismo de PPP abra a possibilidade do Governo transferir ao setor privado a execução de uma parcela importante de suas atribuições constitucionais,

sendo portanto importantíssimo para levar adiante os investimentos em infra-estrutura que o modelo do “Estado-Locomotiva” não é mais capaz de executar, o grau de abrangência que o projeto de lei concede aos PPPs é preocupante pois abre a possibilidade de que sejam transferidas ao setor privado as principais decisões sobre investimentos governamentais, principalmente na ausência de um sistema de planejamento governamental ou de um plano nacional de viação atualizado, capaz de sinalizar os objetivos da ação governamental e as prioridades de alocação dos recursos públicos no médio e longo prazo. Por isto, parece muito difícil crer que a parceria possa ser utilizada pelo governo para direcionar o investimento privado. Segundo JURUÁ (2004) *“Em nossa tradição o contrário é mais provável: as decisões de investimento ficarão por conta dos investidores privados que os selecionarão de acordo com seus critérios de poder de mercado e de maximização de lucros”*.

Conforme vimos ao longo da dissertação, a existência de uma base normativa incompleta permeou todo o período de implantação das ferrovias sob o regime da garantia de juros e posteriormente foi igualmente verificada no período da privatização da RFFSA na segunda metade da década de 1990.

Quando constatamos que os instrumentos legislativos promulgados desde então ainda são considerados insuficientes para que a base legal e normativa existente fique completa e que as práticas utilizadas para concretizar, gerenciar e fiscalizar as parcerias público-privadas já estabelecidas tem sido insatisfatórias (ARAGÃO J.J.G, ORRICO FILHO, R.D. *et al*, 2004), temos que alguns erros cometidos no passado podem voltar a se repetir.

Segundo esses autores, as diretrizes de uma política nacional de Parcerias Público-Privadas deveria ser pautada tendo em mente um planejamento estratégico do país sobretudo no que tange à política de infra-estrutura e serviços públicos, ao desenvolvimento regional integrado e considerando sua adequação às finanças públicas. Nessa nova fase de financiamento das grandes obras de infra-estrutura, o Brasil encontra-se uma vez mais em desvantagem temporária e financeira: a experiência ainda é pouca, as ferramentas analíticas e de decisão ainda têm pouca divulgação, a legislação se mostra inadequada e o capital intelectual ainda não está formado.

Uma centena de anos atrás, a implantação das ferrovias no Brasil ocorreu através da importação de todos produtos considerados vitais num processo de industrialização. Ao exportar este potencial produtivo e fomentar seu desenvolvimento no exterior, nosso país enfraqueceu o seu próprio ímpeto de crescimento, representado pelas externalidades positivas que seriam geradas caso uma cadeia produtiva ligada ao setor ferroviário existisse localmente.

Foi a ausência desse setor industrial para fornecer suporte nos anos iniciais da implantação das ferrovias onde a experiência ainda era pouca e o capital intelectual ainda não estava formado que fez com que a magnitude de nosso crescimento tenha sido muito menor do que poderia ter sido. Este talvez tenha sido o maior erro da política de garantia de juros e da subvenção quilométrica praticada pelo governo brasileiro ao final do século XIX e início do século XX e que não deve ser repetido.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Marcelo P. “Crise, crescimento e modernização autoritária: 1930-1945” In: ABREU, Marcelo P. (Org.). *O Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana – 1889-1999*. Cap.3. Rio de Janeiro, Ed.Campus, pp.73-104, 1990.

ACIOLI, Rodrigo G., *A Privatização da RFFSA – Uma Questão Complexa*. Monografia em Economia, UFRJ, Rio de Janeiro, 108p., 1996.

ALENCAR, F., CARPI, L. e RIBEIRO, M.V. *História da Sociedade Brasileira*. 3ª ed., Rio de Janeiro, Ao Livro Técnico Editora, 339p., 1985.

AMOUZOU, K.D; ORRICO FILHO, R.D.; ARAGÃO, J.J.G. “Estado regulador e parceria público privada: qual o modelo de financiamento para infra-estrutura de transporte para os países em desenvolvimento”. In: *Anais Eletrônicos do XI Congresso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano*, CLTPU, La Habana, 15p., 2001.

ANTT. *Anuário Estatístico dos Transportes Terrestres*. Brasília, Agência Nacional de Transportes Terrestres. v.1, n.1, 183p., 2005.

ANTT. *Evolução Recente do Transporte Ferroviário*. Brasília, ANTT, 55 p., 2006. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br/concessaofer/EvolucaoFerroviaria20070205.pdf>>. Último acesso em 01/06/2007.

ARAGÃO, J.J.G., ORRICO FILHO, R.D., LIMA NETO, O. et al. *Parcerias Sociais para o Desenvolvimento Nacional e fatores críticos para o seu sucesso*. Natal, RN. Editora da UFRN, 160 p., 2004.

AZEREDO, Luiz César L. *Investimento em Infra-Estrutura no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 – Uma Visão Geral*. Brasília, Texto para Discussão nº 1.024, IPEA, 46p. 2004.

BAÍÁ, Ubirajara T. Malaquias. *Contribuição ao estudo para implantação de transporte de passageiros em ferrovias*. M.Sc. PET/COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, 1994.

BARAT, Josef. *A Evolução dos Transportes no Brasil*. Rio de Janeiro; IBGE/IPEA , 385p., 1978.

BARAT, Josef. “Infra-estruturas de transporte: crise e desafios”. In: LEITE, Antonio D. e VELLOSO, João Paulo R. (eds), *O novo governo e desafios do desenvolvimento – Estudos e artigos apresentados no Fórum Nacional 2002*. Rio de Janeiro, Ed. José Olympio, pp.607-633, 2002.

BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. *BNDES: cinquenta anos de desenvolvimento*. Rio de Janeiro, DBA Dórea Books and Art, 2002. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/livro50anos.asp>> Acesso em 26/04/2007.

BRASIL. *Collecção das Leis do Imperio do Brazil*. Rio de Janeiro, Typographia Nacional, Diversos Volumes, 1853.

BRASIL. Sítio na Internet sobre os Eixos Nacionais de Desenvolvimento. Brasília, Ministério do Planejamento. Disponível em: < www.eixos.gov.br> Último acesso em: 11/05/2001.

BRASIL. *Plano plurianual 2004-2007 : mensagem presidencial*. Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Disponível em: < <http://www.planobrasil.gov.br/biblioteca.asp>>. Último acesso em: 08/06/2007. 226p., 2003.

BRASIL. *Conhecendo mais sobre o Avança Brasil*. Brasília, Ministério do Planejamento. Último acesso em 05/06/2007. Disponível em: <<http://www.abrasil.gov.br/anexos/download/conhecendo.pdf>> 2007.

BRASIL. Sítio na internet sobre o Planos Brasil em Ação. Brasília, Ministério do Planejamento. Disponível em: < <http://www.abrasil.gov.br/anexos/anexos2/bact.htm>>. Último acesso em: 05/06/2007. 2007a.

BRASIL. *Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010 – Material para a Imprensa*. Brasília, Secretaria de Imprensa e Porta-Voz da Presidência da República. 53p., 2007b.

BRASIL. *Terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-1985)*. Brasília, Senado Federal, 97p., 1979.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. *Não conserta o desconserto*. Folha de São Paulo, São Paulo, 12 de fevereiro de 2007. Edição 28.439, Editoria Dinheiro, p.B2. 2007.

CASTELLO BRANCO, José E. *Retrospectiva do Financiamento Público ao Setor Ferroviário*. Disponível em: <<http://www.antf.org.br/4/financiamento.htm>> Acesso em: 24/10/2005.

CASTRO, Newton. “A Privatização do Setor de Transportes no Brasil” In: *A privatização no Brasil: O caso dos Serviços de Utilidade Pública*, BNDES, 2000.

CASTRO, Newton. *Infra-estrutura de transporte e expansão da agropecuária brasileira*. Rio de Janeiro, Planejamento e Políticas Públicas nº 25, IPEA, p.105-138, jun./dez. 2002.

COSTA, Nilder. *Antecedentes históricos das ligações aquaviárias no Brasil*. Disponível em <<http://www.alerta.inf.br/index.php?news=927>>, 1999. Último acesso em 07/05/2007.

COCHRANE, W. “Discussão do parecer da Comissão para Discussão da Questão da Garantia de Juros” In: *Anais do Primeiro Congresso de Estradas de Ferro do Brasil*. REIS, Aarão Leal de Carvalho (org.) Clube de Engenharia, Rio de Janeiro, 384p., 1882.

CONSELHO NACIONAL DE TRANSPORTES-CNT. *Planos de Viação – Evolução Histórica (1808-1973)*. Rio de Janeiro, Ministério dos Transportes, 554p., 1974.

DIAS, JOSÉ L. “O BNDE e o Plano de Metas — 1956/61” In: *BNDES e o Plano de Metas*. Rio de Janeiro, BNDES, pp.31-153, 1996. Acesso em 14/05/2007. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro/plametas.pdf>>.

DIÓGENES, Germano S. *Uma contribuição ao estudo dos indicadores de desempenho operacional de ferrovias de carga: o caso da Companhia Ferroviária do Nordeste*—CFN. M.Sc. COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, 112p., 2002.

DOURADO, Anísio Brasileiro F. *Aspectos Sócio-Econômicos da Expansão e Decadência da Ferrovia no Brasil: Uma Contribuição Cenário-Descritiva*. M.Sc. PUC/RJ, Rio de Janeiro, 1981.

EICHENGREEN, Barry. *Financing infrastructure in developing countries : lessons from the Railway Age*. Policy Research Working Paper nº WPS-1379, Washington D.C., World Bank, 54p., 1994.

EICHENGREEN, Barry. *Financing infrastructure in developing countries : lessons from the Railway Age*. The World Bank Research Observer, Washington, v.10, n.1, p.75-91, Fev. 1995.

ERNSBERGER, R. e LARMER, B. *Aqua Highway to Eldorado-Can South America's waterways unlock it's riches ?*. Revista Newsweek, p. 44, 5 de abril de 1993.

FIRMINO, Antônio C. e WRIGHT, Charles L. *Financiamento do Setor de Transporte no Brasil*. Washington D.C., Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, 133p., 2001.

FRANCO, Gustavo H.B. “A primeira década republicana” In: ABREU, Marcelo P. (Org.). *O Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana – 1889-1999*. Cap.1. Rio de Janeiro, Ed.Campus, pp.11-30, 1990.

FREITAS, Jorge. *Parcerias da RFFSA já dão resultados*. Gazeta Mercantil. Rio de Janeiro, 13 de outubro de 1992, p.38, 1992.

FRITSCH, Winston. “Apogeu e Crise na Primeira República: 1900-1930”. In: ABREU, Marcelo P.(Org.) *O Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana – 1889-1999*. Cap.2. Rio de Janeiro, Ed.Campus, pp.31-72, 1990.

FURTADO, Celso. *A formação econômica do Brasil*. 1ª ed., Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura, 291p., 1959.

GALVÃO, Olímpio J.A. *Desenvolvimento dos transportes e integração regional no Brasil — uma perspectiva histórica*. Planejamento e Políticas Públicas, Rio de Janeiro, nº 13, IPEA, p.183-211, jun.1996.

GALBRAITH, John K. *A Era da Incerteza*. 7ª ed., São Paulo, Editora Pioneira, 379p., 1986.

GARCIA, Ronaldo C. *A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003*. Textos para Discussão nº 726, Brasília, IPEA, 41p., 2000.

GEIPOP-Empresa Brasileira de Planejamento em Transportes. *Anuário Estatístico dos Transportes 1993*. Brasília, Ministério dos Transportes, 1994.

GALENSON, Alice e THOMPSON, Louis S. *Forms of private sector participation in railways*. Infrastructure Notes - Transport Report Number 36009 RW-5. Washington D.C., World Bank, 5 p., 1993.

HAFEZ, A. e Ferreira J. *Transporte ferroviário ainda é deficiente*. Gazeta Mercantil, Rio de Janeiro, 6 de setembro de 1999. p. A-5, 1999.

HARDMAN, Francisco Foot. *Trem-Fantasma: a ferrovia Madeira-Mamoré e a modernidade na selva*. 2ª ed.rev, São Paulo, Ed. Companhia das Letras, 344p., 2005.

HARRIS, Paul. “Editor’s Introduction”. In: GUDERIAN, Heinz. *Achtung-Panzer!*. Londres, Cassell Military Paperbacks, pp.7-18, 1999.

HERMANN, Jennifer. “Reformas, endividamento externo e o ‘Milagre Econômico’ (1964-1973)” In: GIAMBIAGI, Fábio *et al* (eds). *Economia Brasileira Contemporânea 1945-2004*. Cap.3. Rio de Janeiro, Ed.Campus, pp.69-92, 2005.

HERMANN, Jennifer. “Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: o II PND e a crise da dívida externa (1974-1984)” In: GIAMBIAGI, Fábio *et al* (eds). *Economia Brasileira Contemporânea 1945-2004*. Cap.4. Rio de Janeiro, Ed.Campus, pp.93-115, 2005b.

IBGE-Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Ferrovias do Brasil*. Rio de Janeiro, 229p., 1956.

IBGE-Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estatísticas Históricas do Brasil-Séries Econômicas, Demográficas e Sociais de 1550 a 1985*. Série Estatísticas Retrospectivas. Vol.3. IBGE, Rio de Janeiro, 596p., 1987.

JURUÁ, Ceci Vieira. PPP - Os contratos de Parceria Público-Privada. Mimeo. Texto de Análise de Conjuntura Econômica-Mar.2004, LPP/UERJ, 2004. Disponível em <http://www.lpp-uerj.net/outrobrasil/Resultado_Busca.asp> Acesso em 18/04/2007.

JURUÁ, Ceci Vieira. *Perdas e Danos: A Lei das Parcerias Público-Privadas*. Mimeo. Texto de Análise de Conjuntura Econômica-Fev.2005, LPP/UERJ, 2005. Disponível em <http://www.lpp-uerj.net/outrobrasil/Docs/1752005161652_ceci_fevereiro_2005.pdf> Acesso em 18/04/2007.

LACERDA, Sander M. “O transporte ferroviário de cargas” In: *BNDES 50 anos – Histórias Setoriais*. BNDES, Rio de Janeiro, 2003.

LAGE, Janaína. *BNDES aprova crédito de R\$ 1,12 bi a ferrovias*. Folha de São Paulo, São Paulo, 5 de janeiro de 2007. Edição 28.401, Editoria Dinheiro, p.B6, 2007.

LAGO, Luiz Aranha C. “A Retomada do Crescimento e as Distorções do ‘Milagre’: 1967-1973” In: *O Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana – 1889-1999*. Rio de Janeiro, Ed.Campus, pp.233-294, 1990.

LIMA NETO, Oswaldo (Org.). *Transporte no Brasil: história e reflexões*. 2a ed. Brasília, Empresa Bras.de Planejamento em Transportes - GEIPOT, 525p., 2001.

MARQUES, S. A., *A Privatização do Sistema Ferroviário Brasileiro*. Textos para Discussão nº 434, Brasília, IPEA, 78p., 1996.

MATOS, Odilon N., *Café e Ferrovias*. 3ª ed.rev., São Paulo, Ed.Arquivos do Estado, 178p., 1981.

MATOS, Patrícia de O. *Análise dos Planos de Desenvolvimento Elaborados no Brasil após o II PND*. M.Sc. Universidade de São Paulo-USP, Piracicaba, 203p., 2002.

MAUÁ, Irineu Evangelista de Souza, Visconde de. *Exposição aos Credores e ao Público (1878)*. Rio de Janeiro, Ed. Expressão e Cultura, 312p., 2001.

MELLO, Marina F. *A privatização no Brasil: análise dos seus fundamentos e experiências internacionais*. D.Sc. Universidade de São Paulo-USP, São Paulo, 1992.

MOREIRA, Carlos A. Drummond. *O assalto dos Barões Ladrões ao patrimônio público nos Estados Unidos no final do século XIX: a exceção é a regra*. D.Sc. Universidade Estadual de Campinas-UNICAMP, Campinas, 226 p., 2005.

MOYER, Neil E. e THOMPSON, Louis S. *Options for Reshaping the Railway*. Policy Research Working Paper No. 926. Washington D.C., The World Bank, 75p., 1992.

NASSIF, Luis. *Conversas ao pé da História*. Folha de São Paulo, São Paulo, 30 de setembro de 2004. Edição 27.574, Editoria Dinheiro, p.B3, 2004.

OLIVEIRA, Irene R. *Sobressaltos e Heranças do Estado Novo - A missão Cooke e a implantação da CSN (1942/1946)*. M.Sc. Universidade Severino Sombra, Vassouras, 167p., 2001.

ORENSTEIN, L e SOCHACZEWSKI, A.C. “Democracia com Desenvolvimento:1956-1961” In: ABREU, Marcelo P. (Org.). *O Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana – 1889-1999*. Cap. 7. Rio de Janeiro, Ed.Campus, pp.171-195, 1990.

PINHEIRO, Armando C. *A Experiência Brasileira de Privatização: O quê vem a seguir?*. BNDES, Texto para Discussão nº 87, Rio de Janeiro, 35p., 2000.

PEREIRA, Lia A. e PEREIRA, Lia V. *O setor público brasileiro — 1890/1945*. IPEA, Texto para Discussão nº 845, Rio de Janeiro, 81p., 2001.

PRADO, Sérgio *et al.* *Processo de Privatização no Brasil: A Experiência dos Anos 1990-92*. São Paulo, IESP/FUNDAP, 1993.

RATTON NETO, Hostílio X. “Novos paradigmas para a gestão do transporte ferroviário”. In: *Anais do X ANPET Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes*. Vol I, pp. 387 a 384, Brasília, novembro de 1996.

RATTON NETO, Hostílio X. “Um paradigma ferroviário para o Terceiro Milênio?”. In: *Memórias del XX Congreso Panamericano de Ferrocarriles*. 11p., La Habana, Cuba, setembro de 2000.

REBOUÇAS, André P. *Garantia de Juros: Estudos para sua Aplicação às Empresas de Utilidade Pública do Brazil*. Typographia Nacional, Rio de Janeiro, 282 p., 1874.

REBOUÇAS, André P. *Agricultura Nacional, estudos econômicos - Propaganda abolicionista e democrática*. A. J. Lamoureux & Co., Rio de Janeiro, 1883 2ª ed.fac-similar - Fundação Joaquim Nabuco/Editora Massangana, Recife, 1988.

REZENDE, Fernando e AFONSO, José R. “A Federação Brasileira: fatos, desafios e perspectivas” In: Fernando Rezende; Fabricio Augusto de Oliveira. (Org.). *Federalismo e Integração Econômica Regional: Desafios para o Mercosul*. Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung, FGV e Forum of Federations, p. 301-362, 2004.

SCHOPPA, René F. *150 anos de trem no Brasil*. Ed. n/d., 1ª ed., Rio de Janeiro, 196p., 2004.

SCHOPPA, René F. *Para Onde Caminham Nossas Ferrovias*. Jurena&Costa Velho Editores Ltda, Rio de Janeiro, 1982.

SHARP, Richard. *Results of Railway Privatization in Latin America*. Transport Papers TP-6 nº 33908. Washington D.C., World Bank, 50p., 2005.

SILVEIRA, Márcio R. *A importância geo-econômica das estradas de ferro no Brasil*. D.Sc. Universidade Estadual Paulista-UNESP, São Paulo, 454p., 2003.

SOARES, Ricardo P. e CAMPOS NETO, Carlos A. *Considerações sobre o Projeto de Lei de Parceria Público-Privada (PPP) Em face da experiência recente do Brasil*. IPEA, Texto para Discussão nº 1010, Brasília, 20p., 2004.

SUMMERHILL, William R. *Order Against Progress: government, foreign investment and railroads in Brazil, 1854-1913*. Stanford University Press, California, 297p., 2003.

TAVARES, Maria C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro, Editora Zahar, 263p., 1972.

THOMPSON, Louis S. *Privatizing British Railways - Are There Lessons for the World Bank and its Borrowers?*. World Bank, Transport Papers Series TP-2 nº 33905, Washington D.C., 68p., 2004.

VIANNA, Sérgio B. “Política Econômica Externa e Industrialização” In: ABREU, Marcelo P. (Org.). *O Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana – 1889-1999*. Cap. 7. Rio de Janeiro, Ed.Campus, pp.105-122, 1990.

VIANNA, Sérgio B. e VILLELA, André. “O Pós-Guerra (1945-1955)” In: *Economia Brasileira Contemporânea 1945-2004*. Rio de Janeiro, Ed.Campus, pp.21-44, 2005.

VIOTTI DA COSTA, Emilia. *Da Senzala à Colônia*. 3ª ed., São Paulo, Editora UNESP, 570p., 1998.

WORLD BANK. *The Economics and Politics of Government Ownership*. The World Bank, Washington D.C., 52p., 1995.

ANEXO 1

LEI DE 29 DE AGOSTO DE 1828⁸³

Estabelece regras para a construcção das obras publicas, que tiverem por objeto a navegação de rios, abertura de canaes, edificação de estradas, pontes, calçadas ou aqueductos.

D. Pedro I, pela Graça de Deus, e unânime aclamação dos povos, Imperador Constitucional e Defensor Perpetuo do Brazil: Fizemos saber a todos os nossos súbditos que a Assembléa Geral decretou, e Nós queremos a Lei seguinte:

Art. 1º – As obras que tiverem por objecto promover a navegação dos rios, abrir canaes, ou construir estradas, pontes, calçadas, ou aqueductos, poderão ser desempenhadas por empresarios nacionaes, ou estrangeiros, associados em companhias, ou sobre si.

Art. 2º – Todas as obras especificadas no artigo antecedente, que forem pertencentes á provincia capital do Imperio, ou a mais de uma provincia, serão promovidas pelo Ministro e Secretario de Estado dos Negócios do Imperio; as que forem privativas de uma só provincia, pelos seus Presidentes em Conselho; e as que forem do termo de alguma cidade, ou villa, pelas respectivas Camaras Municipaes.

Art. 3º – Logo que alguma das sobreditas obras fôr projectada, as autoridades a que competir promove-las, farão levantar a sua planta e plano, e orçar a sua despesa por engenheiros ou pessoas intelligentes, na falta destes.

Art. 4º – A planta, e orçamento da despesa da obra, se affixarão nos lugares públicos mais vizinhos della, por um a seis mezes; convidando-se os cidadãos a fazerem as observações e reclamações que convierem.

Art. 5º – Approvado o plano de alguma das referidas obras, immediatamente será a sua construcção offerecida a empresarios por via de editaes públicos e havendo concurrentes, se dará preferencia a quem offerecer maiores vantagens.

Art. 6º – No contracto com os empresarios se expressará, além das mais condições que se convencionarem: primeiro, o tempo dentro do qual a obra deverá ser principiada e acabada; segundo, o interesse que os empresarios devem perceber em compensação das suas despesas: e este poderá se consistir no direito exclusivo da taxa de navegação dos rios, ou canaes, que se abrirem; na aquisição dos terrenos alagadiços que, por beneficio de taes obras, se aproveitarem; não sendo de propriedade particular; ou no direito de cobrar certa e determinada taxa de uso da obra, que fizer o objecto da empresa por certo numero de annos, que se entender necessário para amortização do capital empregado na obra com os seus competentes interesses.

Art. 7º – A somma do capital, que pelo orçamento da despesa se calcular ser necessario para a construcção da obra, servirá de base para se fixar o quantitativo da taxa.

Art. 8º – Ao fixar-se o quantitativo da taxa cobravel de cada pessoa, que usar da obra, haverá a necessaria differença quanto ás estradas, pontes e calçadas, entre pedestres, e cavalleiros, as differentes especies de de animaes, e os differentes vehiculos que por ella passarem; quanto aos rios, e canaes, entre barcos maiores e menores; e quanto aos aqueductos das águas para uso das povoações (cuja taxa se cobrará por fogos), entre o maior, e menor consumo, que cada casa fizer, tendo-se sobretudo em vista as possibilidades e circumstancias dos moradores.

⁸³ *Collecção das das Leis do Império do Brazil – 1828 – Parte Primeira.* Rio de Janeiro, Typographia Nacional, 1878 p.24

Art. 9º – Os empresarios serão obrigados a desempenhar as empresas, de que se encarregarem, segundo o plano approved, e dentro do tempo que se ajustar,debaixo da pena de pagarem uma multa, que será estipulada nos contractos.

Art. 10º – Os mesmos empresarios só poderão principiari a cobrar a taxa do uso, e de passagem, depois que a obra estiver concluída; mas se a mesma taxa se dever cobrar em diversos pontos, ou barreiras determinadas, poderão receber as quotas respectivas a estas, logo que as partes da obra relativas aos mesmos lugares ficarem ultimadas, principiando a contar-se o tempo, neste caso, desde que começar a cobrança, e cessando esta, ainda que não tenha cessado a das outras partes da obra.

Art. 11 – O direito de cobrar as taxas de uso, e de passagem, prescreve a favor das pessoas, que as deverem pagar no mesmo momento em que se tiverem posto fora do alcance da vista das barreiras, aonde as mesmas taxas se cobrarem, excepto se tiverem passado por força, porque neste caso serão condemnadas a pagar o duplo da importancia da taxa imposta no Juízo dos Juizes de Paz; além das acções ou correções criminaes que podem e deverem ter.

Art. 12 – As obras depois de concluidas serão entretidas em estado de perfeita conservação á custa dos empresarios todo o tempo que durar o direito de cobrar a taxa de uso e de passagens das mesmas obras.

Art. 13 – Findo o prazo do contracto, as autoridades, a quem competir, poderão contractar a conservação das obras, reduzindo as taxas de uso e de passagem, com quem offerecer melhores vantagens.

Art. 14 – Serão isentas de pagar as taxas do uso e de passagem, as pessoas que das obras fizerem uso em acto do serviço nacional, e bem assim todos, e quaesquer generos e effeitos da nação que por ella passarem: e disto se fará expressa menção nos contractos.

Art. 15 – No caso de não apparecerem empresarios, com quem se contractem as referidas obras, serão estas feitas por conta dos rendimentos dos Conselhos, havendo-os, ou da Fazenda Publica; e para indemnização destas despezas, que se fizerem por conta da Fazenda Publica, se imporá o mesmo direito de uso, e de passagem que deveria ter lugar , se a obra se contractasse.

Art. 16 – Para este fim serão apresentados ao conhecimento da Assembléa Geral Legislativa pelo Ministro dos Negócios do Império os planos das obras sobreditas, acompanhadas da sua planta, e orçamento de despezas, de uma tabella das taxas, que convirá estabelecer sobre o seu uso, e passagem, e por quantos annos, e de certidão legal por onde conste das diligencias, que se praticaram para obter empresarios. Se a Assembléa Geral approvar a obra será incluída a sua despesa nos orçamentos da receita e despesa dos annos futuros em prestações annuaes; e se deterinará o quantitativo da taxa do uso, e passagem, que se houver de cobrar, e por quantos annos.

Art. 17 – Os proprietários, por cujos terrenos se houverem de abrir as estradas, ou mais obras, serão attendidos em seus direitos nos termos da Lei de 9 de setembro de 1826, e indemnizados não só das bemfeitorias mas até do solo, quando á vista de seus títulos se mostre que devam ser isentos de os dar gratuitamente.

Art. 18 – Ficam revogadas todas as leis, alvarás, decretos e mais resoluções em contrario.

Mandamos portanto a todas as autoridades a quem o conhecimento e execução da referida lei pertencer, que a cumpram, e façam cumprir e guardar tão inteiramente como nella se contém. O Secretario de Estado dos Negocios do Imperio a faça imprimir, publicar e correr. Dada no Palacio do Rio de Janeiro aos 29 dias do mez de agosto de 1828, 7º da Independencia e do Imperio.
IMPERADOR com rubrica e guarda José Clemente Pereira.

ANEXO 2

DECRETO Nº 24 DE 17 DE SETEMBRO DE 1835 ⁸⁴

Autorisa o Governo a conceder privilegio exclusivo por tempo de 40 annos á Companhia denominada do – Rio Doce –, ou a outra Companhia na falta desta, para navegar por meio de barcos de vapor, ou outros superiores, não só aquelle rio e seus confluente, como também directamente entre o mesmo rio e as Capitães do Império e da Bahia, mediante condições.

A Regência em Nome do Imperador o Senhor D. Pedro Segundo Há por bem Sanccionar, e Mandar que se execute a seguinte Resolução da Assembléa Geral Legislativa:

Art. 1º – O Governo fica autorizado a conceder carta de privilegio exclusivo da navegação por barcos a vapor ou outros superiores que se descobrirem, por espaço de 40 annos, á Companhia denominada Rio Doce, para navegar não só o dito rio e seus confluente, mas também directamente entre o mesmo rio, e as Capitães do Império e da Provincia da Bahia, com tanto que na navegação de cabotagem sejam os barcos embandeirados á brasileira, e tripolados conforme a lei.

Art. 2º – Em todas estas águas continuará a ser livre a navegação hoje commumente usada, salvo no Rio Doce, do ponto denominado – Escadinhas – até as suas cabeceiras, e nos rios confluente, onde a Companhia poderá estabelecer taxas em seu beneficio.

Art. 3º – Estas taxas não serão extensivas no Rio Doce e seus confluente ás canoas de pescaria, e ás de menos lote do que 100 arrobas, senão quando tenham de transitar pelas obras da Companhia.

Art. 4º – O Governo fica autorizado a conceder á Companhia do Rio Doce, além das oito sesmarias de legua quadrada, e dos terrenos alagadiços e pantanosos, para o que está habilitado pelo Decreto de 23 de outubro de 1832, mais 16 sesmarias de légua quadrada cada uma.

Art. 5º – Serão livres do recrutamento de mar e terra, por espaço de cinco annos, os Brasileiros empregados no serviço da Companhia, menos nos casos de guerra.

Art. 6º – Todas as machinas, barcos de vapor, instrumentos, ou outros artefactos de ferro ou qualquer metal, importados para o serviço da Companhia, serão isentas de quaesquer direitos de importação por espaço dos primeiros cinco annos, ficando a Companhia privada deste privilegio, logo que por sentença se prove, ter havido abuso da sua parte.

Art. 7º – Serão isentos do imposto do dizimo os generos produzidos nas terras da Companhia pelo espaço dos primeiros sete annos. Pelo que respeita á mineração, fica ella sujeita ás leis do paiz.

Art. 8º – Os terrenos, de que a Companhia houver de necessitar para a construcção de estradas, pontes, cães, comportas, canaes, diques ou represas, se forem devolutos, ser-lhe-hão cedidos gratuitamente, se de propriedade particular, serão prévia e definitivamente avaliados por árbitros, e o seu importe entregue por ella aos proprietários, ou depositado em juízo no caso de que elles recusem recebe-lo; não devendo por pretexto algum a Companhia ser estorvada em seus trabalhos, salvo aos proprietários o recurso para o Tribunal competente, sómente no que respeita á boa ou má avaliação.

Art. 9º – As taxas, que a Companhia estabelecer em seu beneficio pelo transito das estradas, ponte, canaes, ou pela navegação que lhe é privativa, serão consideradas interesse do capital nos primeiros 40 annos, reservando-se á Nação, passado esse prazo, o direito de remir as obras pelo

⁸⁴ Collecção das Leis do Imperio do Brasil – 1835 – Parte Primeira. Rio de Janeiro, Typographia Nacional, 1864 p.31

valor, e modo que for estabelecido a juizo de arbitros, ou de prorogar o privilegio por mais outros 40 annos, findos os quaes reverterão á Nação as mencionadas obras, sem indemnisação alguma, obrigada a Companhia a entrega-las em bom estado.

Art. 10 – A Companhia do Rio Doce fica obrigada a dar principio á navegação por vapor no prazo de 18 mezes, a contar da celebração de contracto com o Governo, sob pena do perdimento dos privilegios concedidos, além da multa que lhe fôr imposta pelo mesmo contracto; bem como a fazer conduzir nos seus barcos de vapor os correios do Governo, seus papeis, e cargas com limitação total de 10 arrobas, e dous individuos gratuitamente por viagem.

Art. 11 – Os terrenos concedidos á Companhia serão para ella perdidos, se dentro do prazo de sete annos os não fizer habitar por colonos europeos, em numero superior de 60 casaes por legua quadrada em sua totalidade.

Art. 12 – Findo um anno de residência no Brasil, estes colonos serão considerados Brasileiros naturalizados, querendo.

Art. 13 – É livre á Companhia fixar o frete, pedágio, ou direito de passagem que ella julgar conveniente, podendo fazer um regulamento para a navegação geral do Rio Doce, e seus confluentes, o qual, depois de approvado pelo Governo, não será alterado.

Art. 14 – A todos os trabalhos da Companhia poderão regularmente assistir os engenheiros Brasileiros que para alli forem mandados pelo Governo, para o fim de se aperfeiçoarem na pratica de semelhantes obras.

Art. 15 – O Governo imporá á Companhia as condições necessárias para o começo, continuação, conclusão, e conservação das obras, e todas as outras que julgar convenientes para plena execução da lei.

Art. 16 – Quando esta Companhia não aceite as condições e privilegios concedidos nesta lei, o Governo fica autorisado a concede-los a outra Companhia que os pretenda.

Art. 17 – Ficão revogadas quaesquer leis e disposições em contrario.

Joaquim Vieira da Silva e Souza, Ministro e Secretario de Estado dos Negócios do Império, o tenha assim entendido e faça executar com os despachos necessarios. Palacio do Rio de Janeiro em dezassete de setembro de mil oitocentos trinta e cinco, décimo quarto da Independencia e do Império.

Francisco de Lima e Silva

João Bráulio Moniz

Joaquim Vieira da Silva e Souza

ANEXO 3

DECRETO Nº 101 DE 31 DE OUTUBRO DE 1835 ⁸⁵

Autorisa o Governo a conceder a uma ou mais Companhias, que fizerem uma estrada de ferro da Capital do Império para as de Minas Geraes, Rio Grande do Sul, e Bahia, o privilegio exclusivo por espaço de 40 annos para o uso de carros para transporte de generos e passageiros, sob as condições que se estabelecem.

O Regente em Nome do Imperador o Senhor Dom Pedro Segundo Há por bem Sanccionar, e Manda que se execute a Resolução seguinte da Assembléa Geral Legislativa:

Art. 1º – O Governo fica autorizado a conceder a uma ou mais Companhias, que fizerem uma estrada de ferro da Capital do Rio de Janeiro para as de Minas Geraes, Rio Grande do Sul, e Bahia, carta de privilegio exclusivo por espaço de 40 annos para o uso de carros para transporte de generos e passageiros.

Art. 2º – Nos lugares, em que a estrada de ferro cortar as estradas existentes, ou sobre ellas for construída, fica a Companhia obrigada a construir outras iguaes ás que existião, sem poder exigir por isso taxa alguma.

Art. 3º – O Governo poderá conceder a estas Companhias os privilégios concedidos á do Rio Doce nos arts. 5º, 6º, 8º, 9º e 13, do Decreto de 17 de setembro do corrente anno, em tudo quanto for applicavel.

Art. 4º – As companhias deverão preencher as seguintes obrigações:

§ 1º – Não receber por transporte de arroba de peso mais de vinte réis por légua, nem por passageiro mais de 90 réis.

§ 2º – Dirigir a estrada pelas Cidades e Villas que o Governo designar, podendo em tudo o mais dar direcção que lhes parecer melhor.

§ 3º – Começar a estrada no prazo de dous annos, a contar do dia em que concluírem o contracto com o Governo, e a fazer cada anno pelo menos cinco leguas de estrada.

§ 4º – Ficar sujeita ás multas, e comminações em que deverão incorrer, conforme o Governo estipular, por faltarem a qualquer das condições declaradas nos paragraphos antecedentes.

Art. 5º – Ficão revogadas todas as disposições em contrario.

Antonio Paulino Limpo de Abreo, Ministro e Secretario de Estado dos Negocios da Justiça, e encarregado interinamente dos do Imperio, assim o tenha entendido e faça executar com os despachos necessarios. Palacio do Rio de Janeiro em trinta e um de outubro de mil oitocentos trinta e cinco, décimo quarto da Independência e do Império.

Diogo Antonio Feijó

Antonio Paulino Limpo de Abreo.

⁸⁵ *Collecção de Leis do Brasil – 1835 – Parte Primeira*. Rio de Janeiro, Typographia Nacional, 1864, p.118

ANEXO 4

DECRETO Nº 64 de 29 de Outubro de 1838 ⁸⁶

Approva differentes artigos da Resolução da Assembléa Provincial de S. Paulo que concede Privilegio Exclusivo para construcção d'huma Estra de Ferro a Aguiar Viúva, Filhos e Companhia.

O Regente, em Nome do Imperador o Senhor Dom Pedro Segundo, Tem Sancionado, e Manda que se execute a Resolução seguinte da Assembléa Geral Legislativa.

Art. 1º - Ficão approvadas , na parte em que excedem as attribuições das Assembléas Legislativas Provinciaes, as disposições contidas nos seguintes Artigos de huma Resolução adoptada pela Assembléa Legislativa da Provincia de S. Paulo, em data de vinte e dous de Março do corrente anno, pela qual foi concedido a Aguiar Viuva, filhos e Companhia, Plat e Reid Privilegio exclusivo para a construcção de huma Estrada de Ferro na referida Provincia; a saber

Art. III - A Companhia se obriga a conduzir á sua custa, nos primeiros dez annos depois da concessão do Privilegio, ao menos tres mil Colonos trabalhadores morigerados, qualquer dos quaes será considerado Cidadão Brasileiro, hum anno depois da sua chegada a esta Provincia, ,quando assim o queirão.

Art. VIII - Será permittido á Companhia, por todo o tempo que durar o seu Privilegio, tirar gratuitamente toda a pedra de ferro, que precisar para a execução de suas obras, onde ella for encontrada , excepto no Ypanema, levantando para isso as fabricas, que quizer, em terrenos devolutos, ou mesmo de particulares; indemnizando porêem a estes pelas pedras de ferro, que tirar de seus terrenos, e pelos mais prejuízos que soffrerem.

Art. IX - Todas as machinas, barcos de vapor, instrumentos, ou outros artefactos de ferro ou de qualquer outro metal, cabos, e mais artigos necessarios, importados para os trabalhos da Companhia, serão isentos de quaesquer Direitos de importação dentro do prazo de doze annos, estabelecidos no Artigo primeiro, até que as Estradas, e Canaes desta empresa estejam concluidos, como alli se diz, e o transito realisado; ficando a Companhia privada deste Privilegio, logo que por Sentença se prove ter havido abuso de sua parte.

Art. X - Será licito á Companhia entrar, salvas as formalidades das Leis , em todos os terrenos e lagoas, que se acharem nas linhas de suas operações, e aproveita-los para poder verificar os seus transportes; bem como poderá servir-se das madeiras, pedra, ou cal que extrahir, o que sendo em terreno devoluto, não obrigará a indemnisação, mas sendo de particulares por titulo ou posse, dará lugar á competente indemnisação.

Art. XI - O Governo cede á Companhia, para distribuir pelos Colonos que importar, debaixo das condições que lhe convierem, doze leguas em quadra, de dezoito ao grão, de terras devolutas na Provincia, com a faculdade de escolher onde quizer, salvas as servidões publicas; estas terras formarão quadrados dc huma até quatro leguas, separadas entre si pela distancia de huma ao menos; e sobre esses terrenos cessará qualquer direito, que a Companhia para si tenha reservado, logo que cessar o seu Privilegio; e tal direito reverterá ao Governo. Destas terras perderá a Companhia huma legua por cada dezaseis Colonos, que trazer de menos, que o numero mencionado no Artigo terceiro, e a totalidade no caso de seu Privilegio ter cessado nos termos desta Lei; mas neste caso passará a ser propriedade dos Colonos estabelecidos a porção de terreno que estiverem occupando.

As terras, da que se trata, deverão ser occupadas, quando muito tarde, nos dous annos immediatos áquelle, em que findar o prazo de doze annos marcado no Artigo primero.

⁸⁶ *Collecção das das Leis do Império do Brasil de 1838 – Tomo I – Parte I.* Rio de Janeiro, Typographia Nacional, 1838 p.68

A Companhia terá também o direito de comprar terrenos ainda não aproveitados, onde lhe approuver, e nas porções que quizer; com tanto que não exceda cada huma dellas a quatro léguas, e sejam separadas entre si por huma légua ao menos.

Art XII – Os possuidores e cultivadores de todos os terrenos, de que trata o Artigo antecedente, ficão livres, huma vez que se prove serem Colonos introduzidos pela Companhia na Província, do pagamento dos dízimos e mais Impostos de producção, pelo espaço de vinte annos, contados do dia, em que a Companhia principiar a transportar pelo caminho de S.Paulo para qualquer das Villas de S.Carlos, Constituição, Itu, e Porto Feliz; findo porém este prazo, ficarão sujeitos a todos os impostos, como os mais Lavradores da Província.

Art. XIV – Ficarão pertencendo á Companhia os mineraes ou productos, que se acharem nas escavações, que fizer em qualquer parte por motivo de construírem, e estabelecerem as suas vias de communicação, salvas as Leis do Império.

Art. 2º – Ficão revogadas todas as Leis em contrario.

Bernardo Pereira de Vasconcellos, Ministro e Secretario de Estado dos Negócios da Justiça, encarregado interinamente dos do Império, o tenha assim entendido, e faça executar com os despachos necessários. Palácio do Rio de Janeiro em vinte nove de Outubro de mil oitocentos e trinta e oito, décimo sétimo da Independência e do Império.

Pedro Araujo de Lima
Bernardo Pereira Vasconcellos

ANEXO 5

DECRETO Nº 641 DE 26 DE JUNHO DE 1852 ⁸⁷

Autorisa o Governo para conceder a huma ou mais Companhias a construcção total ou parcial de hum caminho de ferro que, partindo do Município da Corte, vá terminar nos pontos das Províncias de Minas Geraes, São Paulo, que mais convenientes forem.

Hei por bem Sanccionar, e Mandar que se execute a seguinte Resolução da Assembléa Geral Legislativa.

Art. 1º – O Governo fica autorizado para conceder á huma ou mais Companhias a construcção total ou parcial de hum caminho de ferro que, partindo do Município da Corte, vá terminar nos pontos das Províncias de Minas Geraes e São Paulo, que mais convenientes forem. Esta concessão comprehenderá o privilégio do caminho de ferro por hum prazo que não excederá noventa annos, contados da incorporação da Companhia, tendo-se em vista o plano e orçamento da obra projectada debaixo das condições seguintes.

§ 1º – A Companhia empresaria terá o direito de desapropriar, na fórmula da Lei, o terreno de domínio particular que for necessário para o leito do caminho de ferro, estações, armazéns e mais obras adjacentes; e pelo Governo lhe serão gratuitamente para o mesmo fim concedidos os terrenos devolutos, e nacionaes, e bem assim os comprehendidos nas sesmarias e posses, salvas as indemnisações que forem de direito.

§ 2º – O Governo poderá conceder o uso das madeiras e outros materiaes existentes nos terrenos devolutos e nacionaes, para a construcção do caminho de ferro.

§ 3º – Poderá também o Governo conceder a isenção de direitos de importação sobre trilhos, machinas, instrumentos e mais objectos destinados á mesma construcção; bem como, durante hum prazo determinado, a dos direitos do carvão de pedra que consumir a Companhia em suas officinas e costeiro da estrada.

§ 4º – Durante o tempo de privilegio não se poderá conceder outros caminhos de ferro que fiquem dentro da distancia de cinco léguas tanto de hum, como de outro lado e na mesma direcção d'este, salvo se houver accordo com a Companhia.

§ 5º – Durante o mesmo privilegio, a Companhia terá direito a perceber os preços de transporte, que forem fixados pelo Governo em huma Tabella organizada de acordo com a Companhia, cujo maximo não excederá o custo actual das conducções.

§ 6º – O Governo garantirá á Companhia o juro de até cinco por cento do capital empregado na construcção do caminho de ferro, ficando ao mesmo Governo faculdade de constructar o modo e o tempo do pagamento d'este juro.

§ 7º – Para o embolso dos juros despendidos pelo Thesouro Nacional estabelecerá o Governo huma escala de porcentagem, que começará a receber logo que a Companhia tiver feito dividendos de oito por cento pelo menos.

§ 8º – Fixará o Governo de accordo com a Companhia o maximo dos dividendos, dado o qual, terá lugar a redução nos preços da Tabella de transportes.

§ 9º – A Companhia se obrigará a não possuir escravos, a não empregar no serviço da construcção e costeiro do caminho de ferro se não pessoas livres que, sendo nacionaes, poderão gozar de isenção do recrutamento, bem como dispensa do serviço activo da Guarda Nacional, e

⁸⁷ Collecção das das Leis do Império do Brazil de 1852 – Tomo XIII – Parte I. Rio de Janeiro, Typographia Nacional, 1853 p.5

sendo estrangeiras participarão de todas as vantagens que por Lei forem concedidas aos colonos úteis e industriais.

§ 10º – A Companhia não poderá emitir acções ou promessas de acções negociáveis, sem que se tenha constituído em sociedade legal com Estatutos approvados pelo Governo.

§ 11º – O caminho de ferro não impedirá o livre transito dos caminhos actuaes, e de quaesquer outros que para commodidade publica se abrirem; nem a respectiva Companhia terá direito a qualquer taxa pela passagem nos pontos de intersecção.

§ 12º – No contracto o Governo marcará o prazo em que deverá a Companhia começar e acabar os trabalhos da construcção do caminho de ferro, comminando huma multa de quatro a vinte contos de réis na falta de cumprimento em hum ou outro caso; e sob pena de ficar sem effeito o mesmo contracto se a Companhia deixar pela segunda vez de começar ou acabar a obra dentro do prazo que de novo for marcado.

§ 13º – O Governo terá a faculdade de effectuar o resgate da concessão do caminho de ferro, se o julgar conveniente, convencionando-se com a Companhia sobre a epocha e a maneira de o realisar.

§ 14º – Por meio dos necessários Regulamentos, e de intelligencia com a Companhia, providenciará o Governo sobre os meios de fiscalisação, segurança e policia do caminho de ferro, bem como estatuirá quaesquer outras medidas relativas á construcção, uso, conservação e costeo do caminho de ferro, podendo impor aos infractores penas de multa de até duzentos mil réis, e de prisão de até três mezes, e solicitandodo Corpo Legislativo providencias ácerca de penas mais graves e proporcionadas aos crimes que possam affectar a sorte da empresa, as garantias do publico e os interesses do Estado.

Art. 2º – Se apparecerem Companhias que se proponhão a construir caminhos de ferro em quaesquer outros pontos do Imperio, poderá o Governo igualmente contractar com ellas sobre as mesmas bases declaradas no Artigo antecedente. N'este caso porêm serão os respectivos contractos submetidos á approvação do Corpo Legislativo a fim de resolver sobre a conveniência das linhas projectadas, a oportunidade das empresas, e a responsabilidade do Thesouro.

Art. 3º – O Governo restituirá a Thomaz Cochrane a quantia de quatro contos de réis e o respectivo juro de seis por cento ao anno que pagou de multa pela falta de cumprimento do contracto para a construcção da estrada de ferro que foi reconhecido sem vigor.

Art. 4º – Ficão sem vigor as disposições em contrário.

Francisco Gonçalves Martins, do Meu Conselho, Ministro e Secretario d'Estado dos Negócios do Imperio, assim o tenha entendido, e faça executar. Palacio do Rio de Janeiro em vinte seis de junho de mil oitocentos cinquenta e dous, trigésimo primeiro da Independência e do Império. Com a Rubrica de Sua Majestade o Imperador, Francisco Gonçalves Martins

ANEXO 6

DECRETO Nº 2.450 DE 24 DE SETEMBRO DE 1873 ⁸⁸

Concede subvenção kilometrica ou garantia de juros ás Companhias que construírem estradas de ferro, na conformidade da Lei nº 641 de 26 de Junho de 1852.

Hei por bem Sanccionar e Mandar que se execute a seguinte Resolução da Assembléa Geral:

Art.1º A Lei nº 641 de 26 de Junho de 1852 será d'ora em diante observada com as seguintes alterações:

§ 1º – A's Companhias que, na conformidade do art. 2º da referida Lei, se propuzerem a construir vias ferreas, demonstrando com seus planos e dados estatisticos, que estas podem dar de renda liquida 4%, fica o Governo autorizado para conceder uma subvenção kilometrica ou garantir juros, que não excedam de 7%, correspondentes ao capital empregado e pelo prazo de 30 annos.

§ 2º – Havendo garantia provincial o Governo se limitará a afiançal-a.

§ 3º O Governo só poderá conceder subvenção ou garantia de juros ás estradas, que servirem de principal comunicação entre os centros productores e os da exportação, e não concederá estes favores a mais de uma estrada em cada Provincia, emquanto esta estrada não produzir uma renda liquida, que dispense os ditos favores.

§ 4º A somma do capital, a que o Governo por esta Lei fica autorizado a conceder subvenção ou garantia de juros, não poderá exceder de 100.000:000,\$000.

§ 5º A despesa annual com o pagamento da subvenção e dos juros garantidos ás estradas de ferro decretadas pelas Assembléas Provinciaes, a que o Governo houver feito applicação desta Lei, será effectuada pelos meios ordinarios do orçamento, e na deficiencia destes, por operações de credito para as quaes fica o Governo autorizado, dando de tudo conta annualmente á Assembléa Geral.

Art. 2º Ficam revogadas as disposições em contrario.

José Fernandes da Costa Pereira Junior, do Meu Conselho, Ministro e Secretario de Estado dos Negocios da Agricultura, Commercio e Obras Publicas, assim o tenha entendido e faça executar. Palácio do Rio de Janeiro em vinte e quatro de setembro de mil oitocentos setenta e três, quinquagésimo segundo da Independência e do Império.

Com a rubrica de Sua Magestade o Imperador.

José Fernandes da Costa Pereira Junior.

Chancellaria-mór do Império – Manoel Antonio Duarte de Azevedo

Transitou em 26 de Setembro de 1873 – André Augusto de Pádua Fleury.

Publicado na Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Commercio e Obras Publicas em 2 de outubro de 1873. Dr. Ludgero da Rocha Ferreira Lapa.

⁸⁸ *Collecção das Leis do Império do Brasil de 1873 – Tomo XXXII – Parte I.* Rio de Janeiro, Typographia Nacional, 1873, p.386.

ANEXO 7

DECRETO Nº 5.561 DE 28 DE FEVEREIRO DE 1874 ⁸⁹

Approva o Regulamento para a boa execução dos Decretos Legislativos nos 641 de 26 de Julho de 1852 e 2.450 de 24 de Setembro de 1873.

Hei por bem Approvar o Regulamento para a boa execução dos Decretos Legislativos nºs 641 de 26 de julho de 1852 e 2.450 de 24 de setembro de 1873, relativos a concessões de estrada de ferro, que com este baixa assignado por José Fernandes da Costa Pereira Junior, do Meu Conselho, Ministro e Secretario de Estado dos Negocios da Agricultura, Commercio e Obras Publicas, que assim o tenha entendido e faça executar.

Palacio do Rio de Janeiro em vinte e oito de Fevereiro de mil oitocentos setenta e quatro, quinquagesimo terceiro da Independencia e do Imperio.

Com a rubrica de Sua Magestade o Imperador.

José Fernandes da Costa Pereira Junior.

REGULAMENTO A QUE SE REFERE O DECRETO DESTA DATA PARA A EXECUÇÃO DOS DE Nºs 641 DE 26 DE JULHO DE 1852 E 2.450 DE 24 DE SETEMBRO DE 1873

Art. 1º - Compete ao Governo geral a concessão de estradas de ferro:

§ 1º - Que liguem duas ou mais Provincias, a Côrte com as Provincias, e o Imperio com os Estados limitrophes.

§ 2º - Que sejam especialmente destinadas ao serviço da Administração geral do Estado, ainda que circumscriptas nos limites do territorio provincial.

§ 3º - Que constituam prolongamentos das estradas actuaes pertencentes ao Estado ou por elle decretadas.

Art. 2º - Compete ás Administrações provinciaes a concessão de estradas de ferro:

§ 1º - Que não transponham os limites das respectivas Provincias, salva a hypothese de haver com a mesma direcção, dentro de uma zona de 30 kilometros de cada lado, outra estrada pertencente á Administração do Estado ou já estabelecida ou iniciada pelo Governo geral.

§ 2º - Que sejam ramaes convergentes a estradas da competencia do Governo geral, uma vez que se circumscrevam no territorio da Provincia.

Art. 3º - Compete cumulativamente ao Governo geral e ás Administrações provinciaes a concessão de estradas de ferro, no interior das Provincias, que tenham por fim ligar os grandes centros de população aos portos maritimos, e possam ser consideradas como grandes arterias do movimento commercial da Provincia. A competencia neste caso resolve-se pela iniciativa e pela prestação de fundos.

Art. 4º - Podem as Administrações provinciaes contractar o prolongamento das estradas que actualmente pertencem ao Estado, ou foram por elle decretadas no interior das Provincias, uma vez que obtenham do Governo a necessaria autorização e expressa declaração de não pretender executar o mesmo prolongamento.

Art. 5º - A concessão de estradas de ferro da competencia do Governo geral far-se-ha mediante concorrência, ou independentemente deste meio, á companhia que offereça garantias

⁸⁹ Collecção de Leis do Império do Brazil de 1874 – Tomo XXXVII – Parte II. Rio de Janeiro, Typographia Nacional, 1875, p.151

sufficientes, sob as condições geraes expressas no presente Regulamento e outras especiaes que se julguem necessarias, e que serão publicadas previamente, no caso de concorrência.

Art. 6º - Terão preferencia para a concessão, dada igualdade de condições quanto á idoneidade, tempo de privilegio, extensão de zona privilegiada e responsabilidade do Thesouro:

1º A companhia, ou seu incorporador, que apresentar logo estudos definitivos da linha, organizados de conformidade com o presente Regulamento;

2º A companhia, ou seu incorporador, que prove pertencer-lhe a prioridade da idéa e ter promovido a realização della;

3º As companhias empresarias de estradas de ferro já construidas ou de construcção adiantada, a respeito de linhas que sejam natural prolongamento das que tenham construido ou estejam construindo;

4º A empresa de navegação fluvial que naturalmente se ligue á projectada estrada;

5º A empresa que prove ter já construido, custeado e administrado satisfactoriamente alguma estrada de ferro.

Art. 7º - A concorrência versará especialmente sobre o prazo do privilegio, extensão da zona privilegiada, e, se houver concessão de favores pecuniarios, sobre o quantum da garantia de juro ou de subvenção kilometrica, a que o Estado deva ficar obrigado.

Art. 8º - Quando o Governo não possuir os dados necessarios para designar o traçado de uma linha ferrea e as condições geraes de sua execução, deverão as companhias ou incorporadores de companhias, que pretenderem essa linha, exhibir, com documentos fidedignos: 1º, o reconhecimento geral da zona que a projectada estrada tiver de atravessar, indicando as povoações e localidades a que ella directa ou indirectamente interessar; 2º, os pontos obrigados e a extensão aproximada da linha; 3º, a estatistica da população e dos generos de exportação e importação das referidas localidades.

Art. 9º - O Governo poderá, segundo as circumstancias, conceder ás companhias que se propuzerem a construcção e custeio de estradas de ferro, de conformidade com este Regulamento, todos ou alguns dos favores seguintes:

§ 1º - Privilegio até 90 annos, contados da incorporação da companhia, não podendo durante esse tempo ser concedidas outras estradas de ferro dentro da maxima zona de 30 kilometros de um e de outro lado e na mesma direcção, salvo se houver accôrdo com a empresa privilegiada. Esta prohibição não comprehende a construcção de outras vias-ferreas que, embora partindo do mesmo ponto, mas seguindo direcções diversas, possam aproximar-se e até cruzar a linha da estrada a cuja empresa foi concedido privilegio, com tanto que, dentro da zona privilegiada, não recebam generos ou passageiros, mediante frete ou passagem.

§ 2º - Cessão gratuita de terrenos devolutos e nacionaes, e bem assim dos comprehendidos nas sesmarias e posses, excepto as indemnizações que forem de direito, para o leito da estrada, estações, armazens e outras obras especificadas no respectivo contracto.

§ 3º - Direito de desapropriar, na fórmula do Decreto nº 816 de 10 de Julho de 1855, os terrenos de dominio particular, predios e bemfeitorias, que forem precisos para as obras de que trata o paragrapho antecedente.

§ 4º - Uso das madeiras e outros materiaes, existentes nos terrenos devolutos e nacionaes, indispensaveis para a construcção da estrada.

§ 5º - Isenção de direitos de importação sobre os trilhos, machinas, instrumentos e mais objectos destinados á construcção; bem como, durante o prazo que fôr determinado no contracto, dos direitos do carvão de pedra indispensavel para as officinas e custeio da estrada.

Esta isenção não se fará effectiva emquanto a companhia emprezaria não apresentar, no Thesouro Nacional, ou na Thesouraria de Fazenda da Provincia, a relação dos sobreditos objectos, especificando a Respectiva quantidade e qualidade, que aquellas Repartições fixarão annualmente, conforme as instrucções do Ministerio da Fazenda.

Cessará o favor, ficando a companhia emprezaria sujeita á restituição dos direitos que teria de pagar, e á multa do dobro desses direitos imposta pelo Ministerio da Agricultura, Commercio e Obras Publicas, ou pelo da Fazenda, se provar-se que ella alienou, por qualquer titulo, objectos importados, sem que precedesse licença daquelles Ministerios, ou da Presidencia da Provincia, e pagamento dos respectivos direitos.

§ 6º - Preferencia, em igualdade de circumstancias, para lavra de minas na zona privilegiada, sendo expresso em contracto especial o numero de datas que o Governo julgue conveniente conceder, bem como as condições a que deve ficar sujeita a empreza.

§ 7º - Preferencia para aquisição de terrenos devolutos existentes á margem da estrada, effectuando-se a venda pelo preço minimo da Lei de 18 de Setembro de 1850, se a Companhia emprezaria distribuil-os por immigrants ou colonos que importar e estabelecer, não podendo, porém, vendel-os a estes, devidamente medidos e demarcados, por preço excedente ao que fôr autorizado pelo Governo.

Art. 10. Além dos favores já mencionados, poderá o Governo conceder garantia de juro, até ao maximo de 7 %, sobre o capital despendido bona fide, ás companhias que se propuzerem construir estradas de ferro da competencia da Administração geral, ou decretadas pelas Assembléas Legislativas provinciaes, que sirvam de principal communicação entre os centros productores e os de exportação das Provincias.

A concessão desta garantia ficará dependente da apresentação de planos definitivos e dados estatisticos, com os quaes se demonstre que a empresa poderá ter, pelo menos, 4% de renda liquida.

Art. 11. Quando as estradas forem da exclusiva competencia do Governo geral, ou por elle decretadas na hypothese do art. 3º do presente Regulamento, não vigorarão os contractos, celebrados com as respectivas companhias emprezarias, em que se garantam juros ou se conceda subvenção kilometrica e os outros favores expressos no Decreto nº 641 de 26 de Julho de 1852, sem que sejam approvados pelo Poder Legislativo.

Art. 12. Se uma estrada tiver sido decretada pela Assembléa provincial com garantia de juro, e estiver nas condições do art. 10, o Governo poderá conceder á respectiva companhia emprezaria todos ou alguns dos favores expressos no art. 9º, e, além disso, afiançar a garantia provincial por tempo não excedente a 30 annos, especificando, no acto em que contrahir esta obrigação, os termos em que poderá ser effectiva.

Art. 13. Se a Assembléa provincial não tiver concedido garantia de juro, ou concedel-a inferior a 7%, estando a estrada nas condições do referido art. 10, poderá o Governo conceder garantia até 7 % ou a adicional precisa para completar este maximo.

Art. 14. A fiança concedida pelo Governo, nos termos do art. 12, bem como a garantia de que trata o artigo antecedente, vigorarão sem dependencia de approvação do Poder Legislativo.

Art. 15. Em vez de garantia de juro poderá o Governo conceder ás companhias empresarias de estradas de ferro, que estejam nas condições do art. 10, subvenção não excedente á 5ª parte do capital orçado para construcção das mesmas estradas.

Esta subvenção far-se-ha effectiva á proporção que cada kilometro fôr sendo construido.

Poderá igualmente tomar acções das referidas empresas até ao maximo acima indicado, não recebendo dividendos senão quando a renda liquida da estrada attingir, em relação ao capital dos outros accionistas, o juro de 7%.

Art. 16. Havendo subvenção, em vez de garantia de juros, concedida pelas Assembléas provinciaes, o Governo limitar-se-ha a afiançal-a; podendo, porém, ampliar este favor até ao limite do art. 15.

Art. 17. A subvenção kilometrica, ou a fiança de subvenção kilometrica, concedidas a estradas de ferro decretadas pelas Assembléas Legislativas provinciaes nos termos dos arts. 15 e 16, vigorarão sem dependencia de approvação do Poder Legislativo.

Art. 18. A concessão de garantia de juro, subvenção kilometrica, ou a simples fiança de taes concessões feitas pelas Assembléas provinciaes, dão ao Governo o direito de exigir das respectivas companhias empresarias obrigações addicionaes as contrahidas para com as Administrações das Provincias, que julgar convenientes, na fórma do presente Regulamento.

Art. 19. Não poderá ser outorgada garantia de juro, subvenção, ou fiança de juro ou de subvenção concedida pelas Assembléas provinciaes, a mais de uma estrada em cada Provincia, emquanto esta estrada não produzir renda liquida que dispense os mencionados favores.

Entende-se que existe renda liquida, para este effeito, desde que a empresa, durante tres annos consecutivos, realizar dividendos na razão do juro que tiver sido garantido ou afiançado pelo Governo, ou na do maximo de 7%, dado o caso da subvenção kilometrica, de conformidade com os artigos antecedentes.

Art. 20. São consideradas nas condições do art. 10, para concessão de garantia de juro, subvenção kilometrica, ou fiança de garantia de juro ou de subvenção kilometrica, as estradas de ferro que directamente, ou ligando-se a outras, servirem de principal communicação entre os centros productores de qualquer Provincia, e os mercados situados no littoral ou junto a rios e lagôas navegaveis da mesma, ou de outra Provincia, que tenham commercio maritimo internacional ou interprovincial.

Art. 21. Nas concessões de estradas de ferro pelo Governo, além das clausulas que forem convenientes em referencia a cada uma, serão expressas as seguintes:

§ 1º - Não poderão começar os trabalhos de construcção sem que tenham sido previamente submettidos á approvação do Governo o plano definitivo e o orçamento das despesas, bem como um relatorio geral demonstrativo das obras projectadas.

Esse plano conterá:

1º A planta geral da linha ferrea, na escala de 1:4000, em que serão indicados os raios de curvatura, e a configuração do terreno representada por meio de curvas de nivel distantes 3 metros entre si; bem como, em uma zona nunca menor de 80 metros de cada lado, os campos, matas, terrenos pedregosos, e, sempre que fôr possivel, as divisas das propriedades particulares, as terras devolutas e as minas;

2º O perfil longitudinal, na escala de 1 por 400 para as alturas, e de 1 por 4000 para as distancias horizontaes, indicando a extensão e cotas dos declives;

3º Perfis transversaes, na escala de 1 por 200, em numero sufficiente para a determinação dos volumes de obras de terra;

4º Planos geraes das obras mais importantes, na escala de 1 por 200;

5º Relação das pontes, viaductos, pontilhões e boeiros, com as principaes dimensões, posição na linha, systema de construcção e quantidade de obra;

6º Tabella da quantidade de escavações para executar-se o projecto, do transporte médio da remoção dos materiaes e sua classificação aproximada;

7º Tabella de alinhamentos e seus desenvolvimentos, raios de curvas, cotas de declividades e suas extensões;

8º Cadernetas authenticadas das notas das operações topographicas, geodesicas e astronomicas, feitos no terreno.

§ 2º - A estrada de ferro, suas dependencias e material serão bem conservados, de maneira que o trafego se effectue com facilidade e segurança, sob pena de multa ou suspensão do serviço, ou de ser a conservação feita pela publica administração, á custa da empresa.

§ 3º - A estrada de ferro e suas obras não impedirão em tempo algum o livre transito dos caminhos actuaes, e de outros que por commodidade publica se abrirem; nem as respectivas companhias terão o direito de exigir encargo, imposto ou taxa alguma, pelo cruzamento de outras estradas ou caminhos de qualquer natureza, devendo correr por sua conta a despesa para segurança do trafego nos pontos de intersecção dos referidos caminhos.

§ 4º - As empresas serão obrigadas a observar as disposições do Regulamento de 26 de Abril de 1857, e bem assim quaesquer outras da mesma natureza, que forem decretadas para segurança e policia das estradas de ferro, uma vez que as novas disposições não vão de encontro aos respectivos contractos.

§ 5º - As companhias empresarias terão seu domicilio legal no Imperio, e pessoa que nelle as represente em referencia a todos os seus direitos e obrigações.

§ 6º - Findo o prazo da concessão, a não haver expressa estipulação em contrario, reverterão para o Estado todas as obras da estrada, bem como o respectivo material rodante, sem indemnização alguma.

§ 7º - Nos contractos serão marcados os prazos em que as companhias empresarias deverão começar e concluir os trabalhos de construcção da estrada, comminando-se-lhes pena de multa ou de caducidade da concessão.

§ 8º - Logo que os dividendos da empresa excedam a 8%, o Thesouro Nacional receberá uma quota do excesso da renda liquida, na escala que fôr estabelecida, para indemnização dos juros ou subvenção que tiver pago.

§ 9º - O Estado terá o direito de desapropriar a estrada passado o prazo de 15 annos; sendo o preço da desappropriação regulado, em falta de accôrdo, pelo termo médio do rendimento liquido do ultimo quinquennio.

§ 10. Os preços de transporte serão fixados em tabella approvada pelo Governo, não podendo exceder os dos meios ordinarios de conducção no tempo da organização da mesma tabella.

§ 11. As tarifas, por esta fórma organizadas, não poderão ser elevadas sem approvação do Governo; e enquanto subsistir a garantia de juro pelo Estado ou fiança de garantia provincial, tambem não poderão ser reduzidas sem essa approvação.

§ 12. Quando os dividendos excederem a 12% em dous annos consecutivos, terá o Governo direito de exigir reducção nas tarifas.

Art. 22. São igualmente obrigadas as companhia empresarias:

§ 1º - A prestar os esclarecimentos ou informações que lhes forem exigidos pelo Governo, pelos Presidentes das Provincias por onde passar a estrada, pelos Engenheiros fiscaes ou por outros funcionarios publicos, autorizados pelos mesmos Presidentes ou pelo Governo.

§ 2º - A aceitar, como definitiva e sem recurso, a decisão do Governo sobre o uso mutuo das estradas de ferro que lhes pertençam ou a outras empresas. Fica entendido que nas estradas de ferro subsidiadas pelo Thesouro, de conformidade com os arts. 10 a 19 do presente Regulamento, o accôrdo das empresas interessadas não prejudicará o direito do Governo ao exame das estipulações que pactuarem e á modificação destas, se entender que são offensivas dos interesses do Estado.

§ 3º - A transportar gratuitamente os dinheiros do Estado, bem como as malas do Correio e os empregados que as acompanharem.

§ 4º - A transportar, com abatimento não menor de 50% do preço das respectivas tarifas:

1º Os Juizes e Escrivães, quando viajarem por motivo de seu officio;

2º As autoridades, escoltas policiaes e respectivas bagagens, quando forem em diligencia;

3º Os officiaes e praças da Guarda Nacional, de Policia ou de 1ª linha, que se dirigirem a qualquer dos pontos servidos pelas linhas ferreas, por ordem do Governo ou das Presidencias das Provincias;

4º Os colonos e immigrants, suas bagagens, utensilios e instrumentos aratorios;

5º As sementes e plantas enviadas pelo Governo, ou pelas Presidencias das Provincias, para serem distribuidas gratuitamente aos lavradores.

§ 5º - A transportar, com abatimento não inferior de 15%, os passageiros e cargas do Governo, não especificados no paragrapho anterior.

§ 6º - A admittir gratuitamente, para praticarem no serviço da construcção ou custeio da estrada, os Engenheiros ou estudantes da Escola Central, da Militar ou de outro qualquer Instituto de Engenharia que o Governo designar, não excedendo a 12.

§ 7º - A pôr á disposição do Governo, em circumstancias extraordinarias, logo que este o exigir, todos os meios de transporte de que dispuzerem.

Neste caso o Governo pagará a quantia que fôr convencionada pelo uso da estrada, não excedendo ao valor da renda média de periodo identico nos ultimos tres annos.

§ 8º - A estabelecer linhas telegraphicas para o serviço da estrada, pondo-as á disposição do publico mediante tarifas approvadas pelo Governo, ou entregando a este um fio especial para aquelle fim.

§ 9º - A não possuir escravos, nem empregal-os no serviço, quér da construcção, quér do custeio da estrada.

§ 10. A entregar trimensalmente ao Engenheiro fiscal, ou remetter ao Presidente da Provincia, um relatorio circunstanciado do estado dos trabalhos de construcção, acompanhado da cópia dos contractos de empreitada que celebrar, e da estatistica do trafego, abrangendo as despezas de custeio, convenientemente especificadas, e o peso, volume, natureza e qualidade das mercadorias que transportar, com declaração das distancias médias por ella percorridas, da receita das estações, e da estatistica dos passageiros, sendo estes devidamente classificados.

Art. 23. As empresas que tiverem garantia de juro, subvenção, fiança de garantia ou de subvenção provincial, submeterão á approvação do Governo, antes do começo dos trabalhos de construcção e da abertura do trafego, o quadro de seus empregados e a tabella dos respectivos vencimentos. Qualquer alteração posterior dependerá igualmente de autorização do Governo.

Art. 24. Na concessão dos favores autorizados pelo Decreto de 24 de Setembro de 1873 o Governo attenderá, quanto seja possível, sem prejuizo das disposições expressas nos arts. 10 a 19 do presente Regulamento, aos interesses de todas as Provincias, dando preferencia ás estradas de ferro que, estando nas condições do dito art. 10, se adaptarem igualmente a um plano de viação ferrea que ligue as Provincias entre si e com a capital do Imperio.

Art. 25. Não poderá exceder a cem mil contos a somma dos capitaes das empresas de viação ferrea, decretadas pelas Assembléas provinciaes, a que fôr concedida garantia de juro, subvenção ou fiança de juros ou de subvenção, nos termos dos arts. 10 a 12 e 13 a 19.

Art. 26. A despeza annual com o pagamento da subvenção e dos juros garantidos ás estradas de ferro decretadas pelas Assembléas provinciaes, e de conformidade com o presente Regulamento, será effectuada pelos meios ordinarios do orçamento, ou, na deficiencia destes, por operações de credito, dando de tudo conta o Governo, annualmente, á Assembléa Geral Legislativa.

Palacio do Rio de Janeiro em 28 de Fevereiro de 1874. - José Fernandes da Costa Pereira Junior.

ANEXO 8

DECRETO Nº 6.995 - DE 10 DE AGOSTO DE 1878 ⁹⁰

Estabelece bases geraes para a concessão das estradas de ferro com fiança ou garantia de juros do Estado

Convindo estabelecer bases geraes para a concessão das estradas de ferro com fiança ou garantia de juros do Estado, em virtude dos Decretos nos 641, de 26 de Junho de 1852 e 2450, de 24 de Setembro de 1873.

Hei por bem approvar as clausulas que com este baixam, assignadas por João Lins Vieira, Cansansão de Sinimbu do Meu Conselho, Senador do Imperio, Presidente do Conselho de Ministros, Ministro e Secretario de Estado dos Negocios da Agricultura, Commercio e Obras Publicas, que assim o tenha entendido e faça executar. Palacio do Rio de Janeiro em 10 de Agosto de 1878, 57º da Independencia e do Imperio.

Com a rubrica de Sua Magestade o Imperador.

João Lins Vieira Cansansão de Sinimbu.

CLAUSULAS A QUE SE REFERE O DECRETO Nº 6.995, DESTA DATA

I - DO CAPITAL GARANTIDO

E' concedida ás emprezas de estradas de ferro, em virtude dos Decretos legislativos nos 641, de 26 de Junho de 1852 e 2450, de 24 de Setembro de 1873, a fiança ou garantia do Estado dos juros de 7% ao anno sobre o capital que fôr fixado e reconhecido pelo Governo como necessario e sufficiente á construcção de todas as obras das estradas de ferro, cujo privilegio lhes foi dado; para acquisição de material fixo e rodante e outros; linha telegraphica; compra de terrenos; indemnizações de bemfeitorias e quaesquer despezas feitas antes ou depois de começados os trabalhos de construcção das mesmas estradas até sua conclusão e aceitação definitiva e serem ellas abertas ao trafego publico.

§ 1º O capital fixo mencionado nesta clausula é determinado á vista do orçamento fundado nos planos e mais desenhos de character geral, documentos e requisitos necessarios á execução de todos os trabalhos, quér digam respeito ao leito da estrada, quér ás suas obras de arte e edificios de qualquer natureza, ou se refiram ao material fixo e rodante desta e á sua linha telegraphica. Todos estes planos e mais desenhos, documentos e requisitos, uma vez definitivamente approvados, não poderão ser alterados no todo ou em parte, sem prévia approvação do Governo.

Os planos e mais desenhos de detalhe necessarios á construcção das obras de arte, taes como:

pontes, viaductos, pontilhões, boeiros, tunneis, ou os de qualquer edificio da estrada de ferro, bem como os necessarios ao material fixo e rodante, serão sujeitos á approvação do Fiscal por parte do Governo um mez antes de dar-se começo á obra, e se findo este prazo, não tiver a companhia solução do fiscal, quér approvando quér exigindo modificações, serão elles considerados como approvados.

No caso de serem exigidas modificações pelo Fiscal do Governo, a companhia será obrigada a fazel-as, e se o não fizer será deduzida do capital garantido a somma gasta na obra executada sem a modificação exigida.

§ 2º Se alguma alteração fôr feita em um ou maior numero dos ditos planos, desenhos, documentos e requisitos já approvados pelo Governo, sem consentimento deste, a companhia perderá o direito á garantia ou á fiança dos juros sobre o capital que se tiver despendido na obra executada, segundo os planos, desenhos, documentos e mais requisitos assim alterados.

⁹⁰ Collecção das Leis do Império do Brazil de 1878 – Tomo XLI. Rio de Janeiro, Typographia Nacional, 1879, p.477

Se, porém, a alteração fôr feita com aprovação do Governo, e della resultar economia na execução da obra construída segundo a dita alteração, a metade da somma resultante desta economia será deduzida do capital garantido.

II - DO MODO DE TORNAR EFFECTIVA A FIANÇA OU A GARANTIA

A fiança ou a garantia de juros far-se-ha effectiva, livres de quaesquer impostos, em semestres vencidos, nos dias 30 de Junho e 31 de Dezembro de cada anno e pagos dentro do terceiro mez depois de findo o semestre, durante o prazo de 30 annos, pela seguinte fórma:

§ 1º Em quanto durar a construcção das obras os juros de sete por cento (7 %) serão pagos sobre as quantias que tiverem sido autorizadas pelo Governo, e recolhidas a um estabelecimento bancario, para serem empregadas á medida que forem necessarias.

As chamadas limitar-se-hão ás quantias exigidas pela construcção das obras em cada anno. Para esse fim as companhias apresentarão no Ministerio da Agricultura, Commercio e Obras Publicas, no Rio de Janeiro, dous mezes antes do começo das mesmas obras o seu respectivo orçamento, que será fundado sobre as mesmas bases em que se fundou o orçamento geral que regulou a fiança ou a garantia dos juros sobre o capital fixo.

Decorrido que seja o primeiro anno da entrada das chamadas, cessarão os juros até a conclusão das obras, que deviam ser executadas nesse anno. Construídas que sejam ellas, continuará o pagamento dos juros.

§ 2º Os juros pagos pelo estabelecimento bancario sobre as quantias depositadas serão creditados á fiança ou á garantia do Governo, e bem assim quaesquer rendas eventuaes cobradas pelas companhias, como sejam taxas de transferencias de acções, etc.

§ 3º Nos capitaes levantados durante a construcção não será incluído o custo do material rodante, nem o de machinas e apparelhos de qualquer natureza necessarios ao seu reparo e conservação, o qual só será lançado em conta para garantia dos juros seis mezes antes de serem o dito material, machinas e apparelhos acima referidos empregados no trafego da estrada.

§ 4º Entregue a estrada ou parte desta ao transito publico, os juros correspondentes ao respectivo capital serão pagos em presença dos balanços de liquidação da receita e despesa de custeio da estrada, exhibidos pela companhia e devidamente examinados pelos agentes do Governo.

§ 5º Além da quantia necessaria á construcção das obras em cada anno, a que se refere a parte 2ª do § 1º da clausula 2ª, as companhias poderão fazer uma chamada de capitaes no principio do primeiro anno, no valor de dez por cento (10 %) do capital garantido para attender ás despesas preliminares que tiverem feito antes de encetarem-se os trabalhos da construcção da estrada.

III - FAVORES DIVERSOS

Além da fiança ou da garantia a que se refere a clausula 1ª, ficam igualmente concedidos ás empresas das estradas de ferro os seguintes favores:

§ 1º Privilegio pelo tempo já fixado no decreto da concessão, contado da incorporação da companhia, não podendo o Governo conceder durante esse tempo outras estradas de ferro dentro da zona de 20 kilometros medidos de um e de outro lado do eixo da estrada, e na mesma direcção desta, salvo accôrdo com a companhia.

Esta prohibição não comprehende a construcção de outras vias ferreas que, embora partindo do mesmo ponto, sigam direcções diversas, e possam aproximar-se até cruzar a linha concedida,

contanto que, dentro da zona privilegiada, não recebam generos ou passageiros mediante frete ou passagem.

§ 2º Cessão gratuita de terrenos nacionaes devolutos, e bem assim dos comprehendidos nas sesmarias e posses, exceptuadas as indemnizações que forem de direito, para o leito da estrada, estações, armazens e outras obras especificadas no respectivo contracto.

§ 3º Direito de desappropriação na fôrma do Decreto nº 816 de 10 de Julho de 1855, de terrenos de dominio particular, predios e bemfeitorias que forem precisos para as obras de que trata o paragrapho antecedente.

§ 4º Uso das madeiras e outros materiaes existentes nos terrenos nacionaes devolutos, indispensaveis á construcção e conservação da estrada.

§ 5º Isenção de direitos de importação sobre todo o material destinado ao leito da estrada, linha telegraphica, pontes, viaductos, estações, officinas, utensilios e trem rodante, bem como durante o prazo de 20 annos, depois de aberta ao trafego a estrada ou qualquer parte desta, dos direitos de importação sobre o carvão de pedra ou outro qualquer combustivel destinado ás officinas e custeio da mesma estrada.

Esta isenção não se fará effectiva emquanto as companhias não apresentarem no Thesouro Nacional ou na Thesouraria de Fazenda, na provincia, a relação dos sobreditos objectos, especificando a respectiva quantidade e qualidade, devidamente informada pelo Engenheiro Fiscal por parte do Governo, que as fixará annualmente, conforme as instrucções do Ministerio da Agricultura, Commercio e Obras Publicas.

Cessará este favor, ficando as companhias sujeitas ao pagamento dos direitos, e á multa do dobro dos mesmos, imposta pelo Ministerio da Agricultura, Commercio e Obras Publicas, si se provar que a companhia alienou, por qualquer titulo, objectos importados, sem que precedesse licença daquelle Ministerio ou da Presidencia da provincia, e pagamento dos respectivos direitos.

§ 6º Preferencia, em igualdade de circumstancias, para lavrar minas na zona privilegiada, sendo expresso em contracto especial o numero de datas que o Governo julgue conveniente conceder, bem como as condições a que devem ficar sujeitas as companhias.

§ 7º Preferencia para aquisição de terrenos devolutos nacionaes existentes á margem da estrada, effectuando-se a venda pelo preço minimo da Lei de 18 de Setembro de 1850, e as companhias distribuil-os por immigrants ou colonos que importarem e estabelecerem; não podendo, porém, vendel-os a estes, sem estarem devidamente medidos ou demarcados, por preço excedente ao que for autorizado pelo Governo.

IV - CAUSAS DE CADUCIDADE DO PRIVILEGIO, DA FIANÇA OU DA GARANTIA DE JUROS E MAIS FAVORES

Se dentro do prazo de 12 mezes, contados da presente data, não estiverem organizadas as companhias de estradas de ferro já autorizadas, caducarão o privilegio e mais favores de que tratam estas clausulas.

E se depois de organizadas as companhias decorrerem mais doze mezes, sem dar-se começo aos trabalhos de construcção da estrada, tambem caducarão os mesmos privilegios, fiança ou garantia e mais favores de que tratam as clausulas mencionadas do presente decreto, salvo caso de força maior, julgado tal pelo Governo, e sómente por elle.

Em todo o caso nenhuma prorrogação será concedida, sem preceder o pagamento de um conto de réis (1:000\$000) de multa, por cada mez da prorrogação requerida.

A construcção das obras não será interrompida, e se o fôr por mais de tres mezes, caducarão igualmente o privilegio, fiança ou a garantia e mais favores acima mencionados, salvo caso de força maior, julgado tal pelo Governo, e sómente por elle.

Se no prazo fixado para cada empresa não estiverem concluidos todos os trabalhos de construcção da estrada, e esta aberta ao trafego publico, as companhias pagarão uma multa de 1 a 2 % por mez de demora sobre as quantias despendidas pelo mesmo Governo com a garantia até essa data. E se passados doze mezes, além do prazo acima fixado, não ficarem concluidos todos os trabalhos acima referidos e não estiver a estrada aberta ao trafego publico, ficarão tambem caducos o privilegio, fiança ou a garantia e mais favores já mencionados, salvo caso de força maior, só pelo Governo como tal reconhecido.

V - DO TRAFEGO DA ESTRADA

As companhias obrigam-se a construir e a manter as estradas que lhes pertencem nas condições da mais perfeita segurança e regularidade a juizo do Governo e de conformidade com os regulamentos e instrucções por este já expedidos, ou que para o futuro o forem em relação ás estradas de ferro do Imperio.

No caso de interrupção do trafego, excedente de tres dias consecutivos por motivo não justificado, o Governo terá o direito de impôr uma multa por dia de interrupção igual á renda liquida do dia anterior a ella, e restabelecerá o mesmo trafego, correndo as despesas por conta das companhias.

VI - DO TREM RODANTE

O trem rodante compor-se-ha de locomotivas, alimentadores (tender), de carros de 1ª e 2ª classe para passageiros, de carros especiaes para o serviço do correio, wagons de mercadorias, inclusive os de gado, lastro, freio, e finalmente, de carros para conducção de ferro, madeira, etc.

As companhias deverão fornecer o trem rodante proporcionalmente á extensão de cada uma das secções em que se dividir a estrada, e que a juizo do Governo deva ser aberta ao transito publico, e se nesta secção o trafego exigir, a juizo do Fiscal por parte do Governo, maior numero de locomotivas, carros de passageiros e wagons que proporcionalmente a ellas cabiam, as companhias serão obrigadas, dentro de seis mezes depois de reconhecida aquella necessidade por parte do Governo e della scientes, a augmentar o numero de locomotivas, carros de passageiros, wagons e mais material exigidos pelo Fiscal por parte do Governo, comtanto que tal augmento fique dentro dos limites estabelecidos no primeiro periodo desta clausula.

As companhias incorrerão na multa de dous a cinco contos de réis por mez de demora, além dos seis mezes que lhes são concedidos para o augmento do trem rodante acima referido.

E se passados seis mezes mais, além do fixado para o augmento, este não tiver sido feito, o Governo fornecerá o dito augmento de material por conta das companhias.

VII - DAS TARIFAS

As tarifas dos transportes pela estrada serão organizadas pelas companhias e approvadas pelo Governo, mas nunca poderão exceder nas suas taxas as dos transportes pelos meios ordinarios.

Estas tarifas, uma vez approvadas, não poderão ser alteradas sem consentimento do Governo, emquanto subsistir a fiança ou a garantia de juros do Estado.

VIII - DAS PASSAGENS DO ESTADO

As companhias obrigam-se a transportar com abatimento de 50 %:

- 1º As autoridades, escoltas policiaes e respectiva bagagem, quando forem em diligencia;
- 2º Munição de guerra e qualquer numero de soldados do exercito e da guarda nacional ou da policia com seus officiaes, a respectiva bagagem, quando mandados a serviço do Governo á qualquer parte da linha, dada a ordem para tal fim pelo mesmo Governo ou o Presidente da provincia;
- 3º Aos colonos e immigrants, suas bagagens, ferramentas, utensilios e instrumentos aratorios;
- 4º As sementes e as plantas enviadas pelo Governo ou pelas Presidencias das provincias para serem gratuitamente distribuidas aos lavradores;
- 5º Todos os generos de qualquer natureza, que sejam pelo mesmo Governo ou pelos Presidentes das provincias enviados para attender aos soccorros publicos exigidos pelas seccas, inundações, peste, guerra ou outra calamidade publica.

Todos os mais passageiros e cargas do Governo, acima não especificados, serão transportados com abatimento de quinze por cento (15 %).

Sempre que o Governo o exigir, em circumstancias extraordinarias, as companhias porão ás suas ordens todos os meios de transporte de que dispuzerem.

Neste caso o Governo, se o preferir, pagará ás companhias o que fôr convencionado pelo uso da estrada e todo seu material, não excedendo o valor da renda média de periodo identico nos ultimos três annos.

As malas do Correio e seus conductores, bem como quaesquer sommas de dinheiro pertencentes ao Thesouro Nacional ou ao provincial, serão conduzidos gratuitamente pelas companhias, em carro especialmente adoptado para este fim.

IX - DO TELEGRAPHO

O Governo poderá realizar em toda a extensão da estrada as construcções necessarias ao estabelecimento de uma linha telegraphica de sua propriedade, usando ou não, como melhor parecer-lhe, dos mesmos postes das linhas telegraphicas das companhias, responsabilizando-se estas pela guarda dos fios, postes e apparelhos electricos que pertencerem ao Governo.

Emquanto isto não se realizar, as companhias são obrigadas a expedir todos os telegrammas do Governo com cincoenta por cento (50 %) de abatimento na tarifa estabelecida para os telegrammas particulares.

X - DO CUSTEIO DA ESTRADA

As despesas de custeio da estrada comprehendem as que se fizerem com o trafego de passageiros, de mercadorias, com reparos e conservação do material rodante, officinas, estações e todas as dependencias da via-ferrea, taes como armazens, officinas, depositos de qualquer natureza; do leito da estrada e todas as obras d'arte a ella pertencentes.

XI - DOS DOCUMENTOS QUE AS COMPANHIAS SÃO OBRIGADAS A EXHIBIR EM RELAÇÃO AO TRAFEGO DA LINHA

1º As companhias obrigam-se ainda a exhibir, sempre que lhe forem exigidos, os livros de receita e despesa do custeio da estrada e seu movimento e prestar todos os esclarecimentos e informações que lhe forem reclamados pelo Governo em relação ao trafego da mesma estrada ou pelos Presidentes das provincias, pelos Fiscaes por parte do mesmo Governo ou por

quaesquer agentes deste competentemente autorizados, e bem assim a entregar semestralmente aos supraditos fiscaes ou ao Presidente da provincia, um relatorio circunstanciado do estado dos trabalhos em construcção e da estatistica do trafego, abrangendo as despezas de custeio convenientemente especificadas, e o peso, volume, natureza e qualidade das mercadorias que transportar, com declaração das distancias médias por ellas percorridas, da receita de cada uma das estações, e da estatistica de passageiros, sendo estes devidamente classificados.

2º A aceitar como definitiva e sem recurso a decisão do Governo sobre as questões que se suscitarem relativamente ao uso reciproco das estradas de ferro que lhe pertencerem ou a outra empresa, ficando entendido que qualquer accôrdo que celebrar não prejudicará o direito do Governo ao exame das estipulações que effectuar e a modificação destas, se entender que são offensivas aos interesses do Estado.

3º A submeter á approvação do Governo, antes do começo do trafego, o quadro de seus empregados e a tabella dos respectivos vencimentos, dependendo igualmente qualquer alteração posterior de autorização e approvação do mesmo Governo.

XII - DA FISCALISAÇÃO POR PARTE DO GOVERNO

A fiscalisação da estrada e do serviço será incumbida a um Engenheiro fiscal e seus ajudantes, nomeados pelo Governo, e por elle pagos; e o exame, bem como o ajuste de contas de receita e despesa para o pagamento dos juros afiançados ou garantidos, á uma commissão composta do Engenheiro fiscal e por elle presidida ou por quem suas vezes fizer, de um agente da companhia e de mais um empregado, designado pelo Governo ou a Presidencia da provincia.

XIII - DO RESGATE DA ESTRADA

O Governo terá o direito de resgatar a estrada decorridos que sejam os primeiros 30 annos, contados da data da conclusão da estrada, sendo o respectivo preço regulado, em falta de accôrdo, pelo termo médio do rendimento liquido do ultimo quinquennio; ficando entendido que, no caso do Governo realizar o resgate antes ou depois de expirado o prazo do privilegio designado na clausula 3ª, § 1º, o preço não será inferior ao capital afiançado ou garantido.

A importancia a que fica obrigado o Estado será paga em tantas apolices da divida publica de 6 % ao anno, quantas forem necessarias para produzir a renda liquida média no quinquennio acima mencionado, ou a média da renda que o capital afiançado ou garantido produzir nos tres ultimos annos do resgate, quando fôr este feito depois dos primeiros 30 annos e antes de findar o tempo do privilegio ou depois de findo este tempo.

O resgate não comprehende as propriedades estranhas ao serviço e uso da estrada de ferro.

XIV - DA DIVISÃO DE LUCROS E REDUCÇÃO DE TARIFAS

Logo que os dividendos excederem a oito por cento (8 %) o excedente será repartido igualmente entre o Governo e as companhias, cessando essa divisão logo que forem embolsados ao Estado os juros por este pagos.

Quando os dividendos excederem a doze por cento (12 %) em dous annos consecutivos, as companhias serão obrigadas a reduzir as tarifas se o Governo assim o julgar conveniente.

XV - DESACCÔRDO E ARBITRAMENTO

No caso de desaccôrdo entre o Governo e as companhias sobre a intelligencia das presentes clausulas, esta será decidida por arbitros, sendo um escolhido pelo Governo e outro pelas

companhias e um terceiro por accôrdo de ambas as partes. Se este accôrdo não fôr possível, seguir-se-hão em tal caso as seguintes regras:

1ª Se o accôrdo fôr sobre direitos e deveres a questão será decidida definitivamente pelo mais antigo membro do Conselho de Estado;

2ª Se versar sobre a execução das obras, a sorte decidirá entre quatro Engenheiros nacionaes, escolhidos dous pelo Governo e dous pelas companhias.

XVI - DA ALIENAÇÃO DA ESTRADA

As companhias não poderão alienar as estradas, ou parte destas, sem prévia autorização do Governo.

XVII - DO CAMBIO PARA PAGAMENTO DA FIANÇA OU DA GARANTIA

Se os capitaes das companhias forem levantados em paizes estrangeiros, regulará o cambio de vinte e sete dinheiros (27d.) por mil réis para todas as suas operações.

XVIII - DAS MULTAS EM GERAL

Pela inobservancia de qualquer das presentes clausulas e para a qual não se tenha comminado pena especial, poderá o Governo impôr multas de duzentos mil réis até cinco contos de réis, e o dobro na reincidencia.

DISPOSIÇÃO GERAL

As clausulas do presente decreto serão applicaveis ás estradas de ferro concedidas por virtude da Lei nº 2450, de 24 de Setembro de 1873, mediante contractos celebrados com os respectivos concessionarios.

Palacio do Rio de Janeiro em 10 de Agosto de 1878. - João Lins Vieira Cansansão de Sinimbú.

ANEXO 9

MARCOS LEGAIS DA ERRADICAÇÃO DE RAMAIS

Em função da própria dinâmica que norteou a implantação das ferrovias no Brasil, que conforme explicações fornecidas ao longo da dissertação foi muitas vezes efetivada para atender a objetivos bastante específicos das regiões cafeeiras, seria natural que as modificações sofridas pela economia brasileira ao longo dos anos fizessem com que muitos ramais ferroviários perdessem o sentido econômico. Ao não mais servirem aos propósitos que nortearam sua construção - o transporte de gêneros agrícolas –estradas inteiras muitas vezes passaram a cruzar regiões em franca decadência econômica onde apenas o minguate tráfego de passageiros subsistia. A maior parte dessas linhas não seria mais capaz de cobrir seus custos operacionais, gerando então um déficit crescente que faria com que a proposição para que fossem suprimidos se materializasse numa mera questão de tempo.

O primeiro estudo sistemático apontando a possibilidade de erradicação de ramais teve lugar em 1952 quando a Comissão Mista Brasil-EUA, ao elaborar o programa de reaparelhamento da E.F. Leopoldina e da Rede Mineira de Viação, recomendou a supressão de diversos trechos e ramais reconhecidamente anti-econômicos.

Dando continuidade a esses estudos iniciais, em 27 de dezembro de 1955, a promulgação da Lei nº 2.698⁹¹ marca o início da extinção de ramais em larga escala no país ao prever a criação de um fundo especial a ser exclusivamente *“aplicado na construção, no revestimento ou na pavimentação das estradas que se construirão ou se aproveitarão para substituir os trechos de ferrovias reconhecidamente deficitários”* (Art. 5º Lei nº 2.698/55).

Utilizando como parâmetro para a seleção dos trechos reconhecidamente deficitários a *“menor densidade de tráfego ferroviário remunerado, computada em toneladas-quilômetros de linha explorada (t-km/km), dando-se preferência, em caso de valores semelhantes à linha que acusar a maior despesa de custeio anual por quilômetro de acordo com os dados relativos ao ano de 1952”* (Art. 6º Lei nº 2.698/55), um grupo de

⁹¹ O Decreto nº 38.963 de 3 de abril de 1956 regulamentaria a aplicação da Lei nº 2.698/55.

trabalho reunindo representantes do DNEF e do DNER foi formado em 1956 e acabou por concluir que a erradicação deveria obedecer a um cronograma dividido em duas etapas: numa primeira e prioritária fase deveriam ser erradicados um total de 1.512 km e numa segunda etapa um total de 1.598 km de linhas férreas deveriam ser suprimidos.

Cinco anos depois, no início de 1961, seria elaborado um “Plano Quinquenal para Construção e Pavimentação de Rodovias Substitutas” que relacionava um total adicional de 4.985 km de linhas férreas a serem erradicadas. O plano igualmente previa que deveriam ser erradicados 27 ramais pertencentes ao Estado de São Paulo, contemplando 967 km distribuídos entre cinco ferrovias.

A partir de 1964 o processo de erradicação de ramais se acelera com a promulgação da Lei nº 4.452 de 5 de novembro de 1964, através da qual o DNER era obrigado a destinar 11% do total da quota do Fundo Rodoviário Nacional que constituía a sua receita para a construção de estradas de rodagem, destinadas à substituição de ferrovias ou trechos ferroviários federais reconhecidamente anti-econômicos.

Em 1965 um grupo de trabalho formado pelo Ministério da Viação e Obras Públicas com a participação de representantes da RFFSA, DNEF e DNER retornaria ao tema e apresentaria um “Plano de Substituição de Ferrovias e Ramais Anti-Econômicos” posteriormente submetido ao Conselho Nacional de Transportes – CNT para orientar a elaboração dos marcos legais que autorizassem a erradicação de ramais anti-econômicos e a substituição destes por rodovias. O Decreto nº 58.341 de 3 de maio de 1966 disciplinaria a erradicação dos ramais em quatro grupos por ordem decrescente de prioridade e em 22 de agosto de 1966 seria complementado pelo Decreto nº 58.992.

No primeiro grupo, totalizando 1.575 km, encontravam-se incluídos os trechos ou ramais que poderiam ser suprimidos imediatamente por servirem a zonas já atendidas em condições adequadas pelas rodovias existentes. No segundo grupo, de 2.694 km, foram incluídos os trechos ferroviários cujas rodovias substitutas encontravam-se em fase de execução. O terceiro grupo, de 1.729 km, englobava os ramais ou trechos ferroviários para os quais ainda não haviam sido iniciadas a construção das rodovias substitutas. Finalmente, o quarto e último grupo, com apenas 277 km, englobava os

ramais que já tinham sido suprimidos ou cujo tráfego já tivesse sido suspenso mas que ainda não havia decisão formada para a efetiva construção de rodovias substitutas.

O Decreto nº 58.341/66 preconizava, portanto, a extinção de 6.275 km de linhas. NUNES (2005) aponta que uma parcela muito pequena destas linhas férreas foi substituída por estradas pavimentadas nos anos seguintes à erradicação, cujo controle era efetuado pelo “Grupo Executivo para Substituição de Ferrovias e Ramais Anti-Econômicos – GESFRA”, criado em julho de 1966. Em 1971, cinco anos após a promulgação dos decretos de 1966, o total de linhas erradicadas ou em processo de erradicação havia sofrido substancial acréscimo, apresentando a seguinte configuração:

Erradicação de Ramais Anti-Econômicos até 1971 (em km)

Erradicação	RFFSA	Estados	Total
Ramais Anti-Econômicos	8.050	2.745	10.795
Erradicados ou em processo de erradicação	5.243	2.175	7.418

Fonte: LIMA NETO (2001, p. 344)

Em momento algum, nenhum dos trechos a serem erradicados teve atenção voltada para a sua recuperação. Segundo BAÍA (1994, p.27) “o critério que norteou a política de substituição dos ramais deficitários por rodovias asfaltadas foi o de que, se fosse deficitário, então que se retirassem os trilhos e que se melhorassem a condição das rodovias paralelas”. Embora a retirada dos ramais e trechos ferroviários dependesse da construção de rodovias substitutas, muitas vezes este fato não foi observado, resultando então que muitas áreas do interior acabaram por ficar excluídas do circuito econômico em decorrência da total ausência de vias satisfatórias de comunicação. A esse respeito, o editorial do jornal O Globo publicado em 7 de fevereiro de 1957 já advertia que era

“preciso alertar a administração pública contra o que se poderia chamar de sedução do rodoviarismo. Abrir estradas é um imperativo da época atual (...) que não pode relegar a um plano secundário os outros meios de transporte, em especial o ferroviário (...) as administradores têm cuidado de suprir as falhas das estradas de ferro mediante o aperfeiçoamento da rede de estradas de rodagem, o que representa sem sombra de dúvida um erro (...) o atrofiamento das ferrovias pode transformar-se em fator de encarecimento de vida”.

Treze anos depois esse assunto seria novamente abordado pelo GESFRA, cujo relatório publicado em 1970 igualmente alertava que “efetivar essa erradicação antes da conclusão das respectivas rodovias substitutivas (...) sob pena de se provocarem sérios problemas de caráter sócio-econômico para as regiões atingidas” (apud SCHOPPA, 2004, p.178).