



AVANÇOS E LIMITES DA DESCENTRALIZAÇÃO DOS TRENS METROPOLITANOS BRASILEIROS. UMA ABORDAGEM INSTITUCIONAL.

Isabel Sales de Melo Lins

Anísio Brasileiro de Freitas Dourado

Mestrado em Transportes e Gestão das Infra-estruturas Urbanas
Universidade Federal de Pernambuco

RESUMO

A dissertação analisa em que medida o Projeto de Descentralização dos Trens Metropolitanos Brasileiros tal como ele foi concebido e vem sendo implantado, pode vir a contribuir para aumentar a participação do modal ferroviário nos deslocamentos urbanos/metropolitanos. Isto significa colocar em evidência os aspectos positivos e, sobretudo, os problemas ou deficiências das políticas adotadas, que possam vir a constituir entraves para a retomada da prioridade ao transporte ferroviário, espinha dorsal de uma rede metropolitana multimodal. A dissertação foca a dimensão institucional, partindo da hipótese de que para o êxito – medido pelo aumento da participação na demanda – os processos de descentralização necessitam da adoção de um novo modelo de gestão institucional metropolitano, flexível e adaptado às realidades locais, contando com a participação dos atores públicos e privados. Para comprovar a hipótese, são analisadas as experiências de descentralização dos trens urbanos/metropolitanos de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Fortaleza. Os ensinamentos são aplicados concretamente ao caso do Sistema de Trens Urbanos do Recife – METROREC.

ABSTRACT

This dissertation aims to analyze how the Brazilian Metropolitan Trains Decentralization Project, as it was conceived and is being implemented, can contribute to increase the rail modal participation on the people urban/metropolitan displacements. It is intended to evidence the role played by the positive aspects, the problems and difficulties of the policies adopted, which can bring some shortcomings to the retaking of the priority to the public transport on rail, which represent the main part of a multi-modal metropolitan network. This dissertation discusses the institutional aspects, based on the assumption that for the success of the decentralization policy – measured by the increase of its participation on the demand – it is necessary the adoption of a new metropolitan institutional management model, flexible and adapted to the local reality and involving the participation of the private and public actors. The experiences from the São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, and Fortaleza metropolitan trains decentralization are used to corroborate the assumptions made. The knowledge obtained from these cases is introduced in the analysis of the case of the Recife Metropolitan Trains System – METROREC.

1. PROBLEMA TRATADO E OBJETIVOS DA DISSERTAÇÃO

Os transportes nas cidades brasileiras vêm passando por um processo de crise-transição (Brasileiro *et al.*, 2000). Os elementos desta crise se expressam pela redução dos deslocamentos em transportes públicos, pelo avanço da motorização em todos os segmentos de renda, pela falta de recursos para investimentos infra-estruturais, pelo crescimento dos provedores artesanais de transportes, pela redescoberta das tecnologias de pequeno porte, pela intensa metropolização, dentre outros. O problema tratado diz respeito à perda de atratividade do transporte baseado nos ônibus e, em particular, dos sistemas sobre trilhos. Na Região Metropolitana do Recife – RMR, o modal ferroviário apesar de responsável pela operação de corredores estruturais do Sistema Estrutural Integrado – SEI, representa apenas 9,2% do Sistema de Transportes Públicos de Passageiros – STPP. Os objetivos do trabalho consistem, pois, em responder às perguntas sobre como retomar a prioridade ao transporte sobre trilhos? Em que medida o processo de estadualização em andamento pode vir (ou não) a contribuir para resolver este problema?



2. RELEVÂNCIA DO TEMA

Conforme ressaltado no relatório de 1994 do Banco Mundial, nos países em desenvolvimento, até o início dos anos 80, verificou-se a provisão governamental ou paraestatal das infra-estruturas através de instituições verticalmente integralizadas e monolíticas. A forte atuação do poder público nos setores de infra-estrutura estava ancorada no reconhecimento da importância econômica e política das infra-estruturas, bem como na idéia de que a provisão pública, baseada no conceito de monopólio natural (Santos, 2000), poderia ter êxito nas situações onde havia falhas de mercado.

No início dos anos 80, num cenário de crise do Estado e de redefinição do seu papel na provisão das infra-estruturas em rede – transportes, energia, telecomunicações, saneamento – um conjunto de políticas públicas foram adotadas em todo o mundo, conhecidas pelas denominações de privatização, desregulamentação, estadualização (aqui definida como a passagem das tutelas do nível federal para o estadual). Assim, as concessões de infra-estruturas ao setor privado passaram a ser prioridades nas políticas de governo (Kerf *et al.*, 1998).

Esta política levou muitos países, inclusive o Brasil, a promoverem processos radicais e efetivos de reestruturação em suas ferrovias. Os processos foram focados no rompimento do padrão de oferta dos serviços ferroviários por empresas públicas, com o objetivo de recuperar a vantagem competitiva do setor no mercado aberto à competição como outros modais, além de tornar as empresas privadas concessionadas financeiramente auto-suficientes, com capacidade para desenvolver rapidamente novos serviços, sensíveis à necessidade do cliente, no lugar de simplesmente transportar pessoas e bens.

Nesse contexto, que caracteriza o início dos anos 1990, formulou-se, no Brasil, em 1991, o Programa Nacional de Desestatização - PND com o objetivo de conceder as infra-estruturas, de transportes inclusive, ao setor privado (Rodrigues e Contreras, 2000). A Rede Ferroviária Federal - RFFSA - é incluída no programa, através do Decreto 473, de 10 de março de 1992, abrindo caminhos para a reforma regulatória do sistema ferroviário de cargas.

No transporte de passageiros sobre trilhos, o movimento de reformas do setor levou à elaboração dos processos de estadualização, com a passagem das responsabilidades de gestão e operação do Governo Federal para os Governos Estaduais. Estava claro, assim, que o Estado pretendia se desobrigar, progressivamente, da provisão pública do transporte ferroviário. Esta proposta usava também como argumento a Constituição de 1988, interpretando que o seu artigo 30, inciso 5 e artigo 25 § 3^a, permite que a União transfira para os Estados e Municípios a gestão dos sistemas metro-ferroviários.

O modelo adotado para os sistemas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Fortaleza e Recife, geridos pela CBTU, considerou a inversão de recursos a “fundo perdido” pela União, como forma de viabilizar a recuperação e/ou complementação dos sistemas. Esses investimentos viabilizariam a passagem dos sistemas para os Estados. O primeiro processo de estadualização de Sistemas de Trens Urbanos da CBTU, foi concluído em 1994, com a transferência do sistema de São Paulo para Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM, seguido pela transferência do sistema do Rio de Janeiro para a FLUMITRENS em 1995 e pela transferência do sistema de Fortaleza para a METROFOR, em 2002.



Neste ponto, cabe destacar a privatização da maior parte dos sistemas ferroviários de passageiros do Rio de Janeiro, a partir de concessões orientadas por processos licitatórios, tendo como resultado a empresa OPPORTANS Concessão Metroviária S/A, assumindo a operação do metrô do Rio de Janeiro, a partir de 12/1997 e a SUPERVIA Concessionária de Transporte Ferroviário S/A., assumindo a partir de 07/1988 a operação de 199 Km dos 270 km originais da FLUMITRENS, a partir de processo licitatório na modalidade de Leilão (Rodrigues e Contreras, 2000).

Nesse contexto, o Sistema de Trens Metropolitanos de Recife – METROREC está atravessando um processo de reestruturação, com a complementação e expansão de seu sistema, através de recursos do Banco Mundial e do Governo Federal. O quadro institucional vigente no Sistema de Transportes Públicos de Passageiros - STPP da aglomeração do Recife, apesar de promover a integração modal, com a implantação progressiva do Sistema Estrutural Integrado - SEI, não adota uma abordagem sistêmica para a gestão metropolitana. O trabalho pretende assim compreender as razões destas deficiências do quadro institucional, de modo a poder estabelecer diretrizes para um novo ordenamento institucional para o setor.

A relevância do trabalho consiste então em destacar os aspectos positivos e as deficiências das experiências acima citadas, algumas bem mais avançadas que outras, com vistas a possibilitar que os sistemas de transportes venham a atingir um novo patamar de eficiência e de garantia de melhores condições de deslocamento e de acessibilidade das pessoas no espaço metropolitano, através de uma distribuição modal equilibrada e integrada.

3. METODOLOGIA

A metodologia tem como base uma análise sócio-histórica dos contextos em que se desenvolveram os sistemas sobre trilhos nas cidades brasileiras, destacando as relações entre os atores públicos e privados, de forma a apreender os conflitos e interesses que dificultam, mais ou menos, a implantação de um novo modelo de coordenação metropolitana multimodal para os transportes (Brasileiro, 1991).

A primeira etapa do trabalho, em andamento, consiste em traçar o diagnóstico atual dos Sistemas metro-ferroviários da CBTU, nas suas dimensões da maior ou menor integração institucional, física, operacional e tarifária. Um destaque será dado ao caso do Recife. Este panorama atual permitirá identificar a importância dos sistemas sobre trilhos na repartição modal e as dificuldades de integração institucional. Ainda nesta etapa está se realizando uma breve análise das características atuais do quadro institucional que preside a operação das ferrovias em Madrid. Esta experiência, bastante rica, em termos de seu modelo de gestão institucional será muito útil para o caso brasileiro.

A segunda etapa consistirá na análise detalhada dos modelos e processos de estadualização dos trens nas cidades citadas. Para a avaliação dos resultados obtidos com os processos já concluídos serão analisadas as séries históricas com relação à eficiência (indicadores financeiros como tarifa efetiva, taxas de cobertura operacional e total, etc.), eficácia (oferta de serviço, demanda captada, regularidade, pontualidade, medidas de satisfação do usuário, etc.), arcabouços institucionais adotados e estruturas de financiamento do sistema.



A coleta de dados será efetuada a partir de publicações oficiais disponibilizadas via Internet, de documentação obtida com a administração central e superintendências estaduais da CBTU e das empresas estaduais e privadas geradas nos respectivos processos de descentralização. Preliminarmente serão mantidos contatos verbais, por telefone, e solicitação de documentos via fax, email e malote da empresa CBTU. Com relação aos outros países serão adotados os dados disponibilizados nas publicações de seus órgãos oficiais e do Banco Mundial.

Posteriormente, serão realizadas visitas às empresas envolvidas para complementação do material coletado. Serão realizadas entrevistas com técnicos que estiveram ou estejam envolvidos nos diversos processos de descentralização e/ou acompanhem o desempenho dos sistemas ferroviários nos sistemas de transportes das cidades ou regiões metropolitanas em que estão inseridos, com vistas a identificar as dificuldades enfrentadas e/ou ganhos verificados em função do novo quadro institucional implantado com relação à participação do modal ferroviário no sistema de transporte público.

A terceira etapa será dedicada a uma análise sócio-histórica aprofundada da história do trem metropolitano do Recife. Pretende-se daí, destacar os aspectos culturais, econômicos, urbanísticos e políticos que influenciam as relações entre os atores locais, regionais e nacionais, e que devem ser levados em conta na formulação de diretrizes para um novo modelo de coordenação metropolitana multimodal, onde o sistema sobre trilhos tenha um lugar de destaque e seja efetivamente prioritário para os deslocamentos da população.

A quarta etapa será dedicada aos ensinamentos das experiências para o caso do Recife.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alexander, Ian & Estache, Antonio (2000) – Infrastructure Restructuring and Regulation, Building a Base for Sustainable Growth.
- Aragão, Joaquim José Guilherme de *et alli* (1996) – Ônibus Urbano - Regulamentação e Mercados: Editora L.G.E.;
- Brasileiro, A. & Aragão, Joaquim -“Serviços Públicos e Reformas Regulatórias: Experiências Europeias e o Caso Brasileiro”.
- Brasileiro, A., Henry Etienne & Turma – (1999)“Viação Ilimitada” Cultura Editores associados.
- Campos, J. (2001) Lessons from railway reforms in Brazil and México.
- Castro, Newton de (1999) - Privatização do Setor de Transportes no Brasil, BNDES.
- Estache, A. & Rus, Ginés (2000) Privatization and Regulation of Transport Infrastructure. Guidelines for Policymakers and Regulators. The World Bank Washington, D.C.
- Guislain, Pierre & Kerf, Michel – Concessions – The Way to Privatize Infrastructure Sector Monopolies.
- Kerf, Michel; Gray, R. David; Irwin, Timothy; Lévesque, Celine; Taylor, R. R. (1998) Concessions for Infrastructure A Guide to Their Design and Award. World Bank Technical Paper n.º 399. Finance, Private Sector, and Infrastructure Network.
- Kessides, Joannis N. & Willig, Robert D. (2000) – Restructuring Regulation of the Railroad Industry – The world Bank Group.
- Pinheiro, Armando Castelar *et al.* - A Privatização no Brasil-O Caso dos Serviços de Utilidade Pública: BNDES (1999).
- Rodrigues, C. A.; Contreras-Montoya, C. A. Privatizações de Infra-estruturas de Transporte: o caso das concessões do transporte de Passageiros sobre trilhos no Estado do Rio de Janeiro. Programa de Engenharia de Transportes. COPPE. UFRJ, in Santos E. & Aragão J. Transporte em Tempos de Reforma, Ed. L.G.E. Brasília.
- Santos, E. (2000) Concentração em mercados de ônibus urbanos no Brasil: uma análise do papel da regulamentação. Tese de doutorado, PET/COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro.