

## Kit felicidade, mudança de atitude e marcos regulatórios

Por **Leonardo Rezende**

O anúncio do Programa de Investimentos em Logística, um extenso pacote de investimentos na ampliação da malha ferroviária e rodoviária apelidado de "kit felicidade" pelo empresário Eike Batista, marca mudanças importantes de atitude de nosso governo em relação à infraestrutura logística no país. O aspecto mais visível e celebrado é a admissão de um papel maior para a iniciativa privada que, não obstante a estranha fobia ao uso do termo "privatização", reflete uma postura mais pragmática e menos ideológica por parte do governo.

Outra mudança bem-vinda é a intenção, expressa em palavras pela presidente Dilma Rousseff e em alguns aspectos dos pacotes anunciados, de buscar introduzir competição onde for possível. Na área de portos, o governo anunciou o fim da restrição de movimentação de cargas de terceiros em terminais privativos, um aspecto do marco regulatório atual que tem o único efeito de ser anticompetitivo (**Valor** em 18/3/2010). Na área de ferrovias, parece haver a intenção de ampliar o acesso de terceiros à malha das atuais concessionárias, uma iniciativa mais discutível, pois pode gerar ineficiências com o aumento do custo operacional das linhas, mas mesmo assim a favor da competitividade.

Outras tendências parecem mais preocupantes. Uma delas, refletida na criação da Empresa de Planejamento e Logística (EPL), é a de propor rearranjos institucionais que transferem poder regulatório para fora das agências reguladoras, o que, além de criar um sistema com redundâncias e sobreposições, reduz o grau de independência entre reguladores e o executivo.

### ***É danoso o uso, em larga escala, de novas ideias sem que esteja claro em que se fundamentam e quais serão seus efeitos***

Outra atitude, potencialmente ainda mais danosa, é a disposição de experimentar, em larga escala, novas ideias, sem que esteja claro para a sociedade em que se fundamentam e quais serão os efeitos. O exemplo que tenho em mente é novo modelo de operação das ferrovias, inédito no mundo, em que uma empresa estatal atua como intermediária entre operadores da malha ferroviária e do material rodante.

Tradicionalmente, a operação de ferrovias é verticalmente integrada, com a mesma empresa se encarregando da operação, manutenção e expansão de cada linha. Essa empresa pode ser estatal ou uma concessionária privada regulada. Há também exemplos onde o controle da malha e a operação dos trens são separados em dois mercados, a fim de fomentar maior competição nesse último segmento. Em arranjos desse tipo normalmente a malha fica sob controle de uma empresa estatal, embora seja possível ter uma concessão privada regulada nesse segmento também.

Nenhum dos modelos regulatórios existentes é ideal. Com uma estatal, há sempre o risco de que decisões sejam tomadas por razões não econômicas, que podem gerar desperdício e ineficiência. Com uma concessionária privada, o risco de ineficiência operacional é menor, já que ao buscar mais lucros a empresa privada tem incentivo em reduzir seus custos de operação. Por outro lado, para evitar abusos de poder de mercado, é necessário todo um aparato regulatório para controlar tarifas, o que também leva a custos e

distorções.



[\(/sites/default/files/gn/12/09/foto24opin-201-col\\_op1-a14.jpg\)](http://sites/default/files/gn/12/09/foto24opin-201-col_op1-a14.jpg)

Modelos  
que forçam  
a separação  
de controle  
entre a área  
de

infraestrutura e o transporte ferroviário buscam circunscrever esses problemas ao primeiro segmento, mas ao custo de perdas substanciais de economias de escopo: quando a operação da ferrovia não é integrada, aumenta muito o custo de operação do sistema, por que a administração de uma ferrovia requer uma coordenação detalhada das entidades envolvidas desde as características técnicas do material rodante, que devem ser apropriadas para o traçado da linha, até o controle do tráfego dos trens em tempo real.

O novo arranjo regulatório proposto é distinto de todas essas alternativas, mas combina os principais defeitos de todas elas. Ao rejeitar concessões verticalmente integradas, ele impede que o sistema se beneficie de economias de escopo, e impõe ao regulador o pesado ônus de administrar as várias dificuldades operacionais de um sistema de acesso aberto.

Além disso, ao conceder à iniciativa privada ambos os segmentos de infraestrutura e transporte, mas forçar ambos a transacionar com o intermediário estatal, a Valec, ela artificialmente duplica o número de tarifas que precisam ser reguladas e podem ser sujeitas a distorções.

Finalmente, e mais grave, no novo arranjo, o intermediário estatal assume todo o risco do concessionário do setor de infraestrutura. Ao insular a remuneração do investidor privado de como de fato a linha será usada, deixa de existir qualquer incentivo para que a construção e a manutenção das linhas sejam feitas de acordo com seu verdadeiro valor econômico.

A presença de concessionárias privadas em nada impedirá que elefantes brancos - as linhas caras, de pouco ou nenhuma utilidade - sejam implementados. Pelo contrário, os projetos mais atraentes serão aquelas linhas que a concessionária julgar que serão menos úteis, já que com menor demanda e menor fluxo de carga os custos de manutenção serão menores.

Ao contrário dos outros dois tipos de ineficiência, esse desperdício será fácil de quantificar: vai bastar acompanhar os prejuízos operacionais da Valec. Uma estimativa desse custo já está disponível: em entrevista à "Folha de S. Paulo" e ao "UOL", Bernardo Figueiredo, que vai conduzir a EPL, afirmou que o prejuízo está estimado como sendo da ordem de 30% a 40% dos investimentos previstos para ferrovias, de R\$ 91 bilhões. Ou seja, pretende-se gastar cerca de R\$ 30 bilhões para construir o trem-bala, e mais outro trem-bala em ferrovias subutilizadas no resto do Brasil.

**Leonardo Rezende, Ph.D. em Economia pela Universidade de Stanford, é diretor do departamento de Economia da PUC-Rio.**