

SEÇÃO II

Artigos de Política Agrícola

A INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES NO BRASIL E O DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA

Fábio Eduardo de Mello Cunha⁽¹⁾

Pela Portaria Interministerial nº 609, de 17/12/98, motivada pela E.M. nº 76/MA-MT, de 17/12/98, foi instituído, no âmbito dos Ministérios da Agricultura e do Abastecimento e dos Transportes, um Grupo Interministerial com o objetivo de buscar uma ação integrada entre as duas áreas de governo.

A intenção é a de atender, mediante uma compatibilização eficaz dos respectivos instrumentos de política pública, as necessidades estratégicas da produção no agronegócio brasileiro no que se refere à infra-estrutura de transportes.

A criação desse Grupo reflete uma preocupação, que não é nova nem exclusiva do Governo federal, com as implicações que as questões de transporte têm sobre o custo final de colocação dos produtos agrícolas nos mercados nacional e internacional.

Da mesma forma que para os demais setores da atividade produtiva, também para

a economia agrícola as palavras de ordem são "*produtividade*" e "*competitividade*", para que maiores sejam os retornos obtidos em termos de geração de renda e emprego.

Por essa razão, o Ministério da Agricultura e do Abastecimento tem trabalhado sob uma nova ótica - a do agronegócio - privilegiando uma abordagem que engloba toda a cadeia produtiva, extrapola o ambiente do produtor e alcança as questões ligadas ao fornecimento de insumos, à infra-estrutura e à logística de distribuição e comercialização da produção.

Neste esforço, é fundamental que se busque a participação efetiva do Ministério dos Transportes, órgão que se dedica a prover os meios necessários a que as movimentações de carga no País se dêem de forma eficiente, por meio de um sistema viário adequado.

Por sua vez, o setor transportes depende de um acompanhamento sistemático da dinâmica da produção agrícola, tanto para responder às necessidades de curto prazo, como adequar sua programação futura a possíveis variações na distribuição espacial das movimentações agrícolas.

O trabalho conjunto proposto oferece, assim, os meios para que haja esse permanente intercâmbio de informações, fundamental para a eficácia da ação governamental nessas duas áreas.

À luz dessa integração, procura-se, aqui, oferecer um breve panorama do setor transportes no Brasil - situação atual e projetos importantes em andamento - de forma a ilustrar o desafio a que os dois Ministérios se propõem, com o objetivo último de exercer a parte que lhes cabe na promoção do desenvolvimento nacional.

SITUAÇÃO ATUAL

O Brasil tem experimentado uma revolução no seu panorama agrícola desde que, dentre outros fatores, os avanços da tecnologia agropecuária, a partir da década de

70, permitiram a exploração produtiva dos cerrados.

A explosão da atividade agrícola nos cerrados, com as bem sucedidas culturas de soja, milho e outros grãos, além de culturas permanentes como o café, hortaliças e fruticultura, ainda não atingiu, passadas quase três décadas da introdução das primeiras lavouras, o seu pleno potencial.

A região dos cerrados continua oferecendo uma vasta área de reserva ao crescimento da produção agrícola.

Matriz de Transporte de Cargas



Fonte: Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT)

Apenas a existência destas áreas potenciais de expansão agrícola já permite antever uma demanda crescente por infra-estrutura de transportes, infra-estrutura esta que as regiões de fronteira agrícola ainda não dispõem, principalmente quando se cogita do uso adequado de sistemas de transporte multimodal.

Pelas características das cargas e respectivas movimentações no Brasil, ou seja, grandes volumes, baixos quocientes valor/frete das mercadorias e longas distâncias, seria de se esperar que os arranjos logísticos das movimentações privilegiassem os modais hidroviário e ferroviário.

No entanto, apesar do estado precário do subsistema rodoviário, por onde trafega uma frota de elevada idade média e mal conservada, o modal rodoviário responde

pela maior parcela do transporte de cargas no País, devido às suas características de flexibilidade e confiabilidade. As carências do sistema de transportes no Brasil são observadas em rodovias, ferrovias, nas hidrovias, terminais inter-modais ferroviários, hidroviários e portuários.

Tendo como causa mais crítica a falta de investimentos sistemáticos no setor, a malha rodoviária nacional encontra-se, de forma geral, em estado inadequado para suportar a demanda que lhe é imposta para a movimentação das produções.

Os problemas vão desde incorreções de traçado, inadequação das superfícies de rolamento causada pelos desgastes provocados pelo uso - em alguns casos acima da capacidade de tráfego - e falta de manutenção, até deficiências de sinalização e ausência de acostamentos.

O subsistema ferroviário também vinha sofrendo, pelo menos até as recentes privatizações, um problema grave de carência de recursos para investimento em conservação e recuperação de infra e superestrutura de vias permanentes, manutenção da frota de locomotivas e vagões, além de modernização dos já obsoletos sistemas de sinalização e controle de tráfego.

Com a privatização das malhas ferroviárias federais que, espera-se, deve levar a um aumento nos níveis de eficiência e confiabilidade do transporte, o modal pode vir a absorver, com os aprimoramentos físicos, operacionais e gerenciais previstos nos respectivos contratos de concessão, parcela significativa das cargas que melhor se adaptam a este tipo de transporte.

Os portos brasileiros são comumente citados como responsáveis por significativa parcela do Custo Brasil devido às ineficiências que apresentam, tanto nas condições físicas de instalações e equipamentos, como em suas rotinas operacionais, estruturas tarifárias e relações trabalhistas.

O esforço de aprimoramento gerencial e logístico dos portos brasileiros tem sido viabilizado pela progressiva implementação da Lei de Modernização dos Portos (Lei nº 8.630/93).

Já são observadas reduções de custos em vários portos brasileiros, decorrentes, principalmente, da flexibilização das relações entre capital e trabalho e da transferência das operações para a iniciativa privada.

Nesse subsistema existem restrições decorrentes de ausência de calado mínimo nos canais de navegação, sinalização inadequada ou inexistente e, até mesmo, incompatibilidade das embarcações. Inexiste, também, um sistema organizado de terminais intermodais.

Citados os diversos subsistemas que compõem o sistema de transportes que estrutura as movimentações de carga no País, resta registrar a situação precária em que também se encontram as rodovias de jurisdição estadual e municipal, responsáveis pelo acesso da produção agrícola aos eixos troncais e, daí, aos mercados consumidores e exportadores.

Tais vias sofrem da ausência de programas permanentes de manutenção, devido às restrições orçamentárias a que também estão submetidos Estados e Municípios.

Tal situação mostra o seu lado mais perverso na época das chuvas, que coincide com a época da colheita das safras, quando vários trechos, em muitas regiões, ficam intransitáveis.

SOLUÇÕES EM ANDAMENTO

A preocupação do Governo federal com a melhoria da infra-estrutura de transportes e, por conseguinte, da movimentação da produção, é retratada por diversos projetos, sendo os principais parte integrante do Programa Brasil em Ação.

Esse Programa prioriza ações direcionadas ao desenvolvimento de infra-estrutura e melhorias na área social em diversas regiões brasileiras.

Os projetos de transporte do Programa Brasil em Ação foram concebidos sob a ótica de corredores estratégicos, de forma que eles venham a oferecer alternativas

para que a logística da movimentação das produções possa se desenvolver, aproveitando as vantagens comparativas de cada modal.

Amparam todos esses projetos a noção de que a competitividade da produção agrícola brasileira, tanto interna quanto externamente, repousa, consideravelmente, na eficiência das movimentações.

Apresenta-se, a seguir, uma síntese desses projetos, a partir de informações disponibilizadas pelo Ministério do Orçamento e Gestão (MOG), órgão gestor do Programa Brasil em Ação.

• NA ÁREA RODOVIÁRIA:

Dentre os projetos na área rodoviária incluem-se intervenções de pavimentação, reconstrução, restauração e ampliação de capacidade de trechos estratégicos da malha rodoviária de jurisdição federal.

Com o projeto de "Recuperação Descentralizada de Rodovias", procura-se viabilizar a adoção das formas alternativas de gestão da malha rodoviária nacional, mediante os instrumentos de descentralização para os estados ou concessão para a iniciativa privada mediante cobrança de pedágio.

Fonte: Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT)

• NA ÁREA FERROVIÁRIA:

Os projetos na área ferroviária têm como objetivo fundamental garantir uma logística baseada em sistemas multimodais de transporte para os produtos agrícolas, basicamente grãos, destinados à exportação.

Tais projetos têm uma equação financeira alicerçada em aportes de capital privado, ficando a participação pública restrita a ações de alavancagem de tais recursos.

• NA ÁREA HIDROVIÁRIA:

As intervenções previstas para o subsistema hidroviário também seguem a política de incentivo à adoção de sistemas multimodais de transporte, voltados para o aproveitamento das vantagens comparativas deste modal em termos de redução de custos e aumento da competitividade dos grãos destinados à exportação.

No caso da Hidrovia do São Francisco, a idéia de uma logística multimodal foi reforçada com a inclusão no Programa, em 1999, do projeto da Ferrovia Transnordestina, conectada à hidrovia em Juazeiro (BA) / Petrolina (PE).

• **NA ÁREA PORTUÁRIA:**

Os projetos ligados ao subsistema portuário, incluindo os portos de Suape, Sepetiba, Santos e Rio Grande, além do novo Porto de Pecém, no Ceará, visam reduzir significativamente o conhecido "Custo-Brasil", cujo impacto se faz sentir com maior evidência nos custos observados na movimentação portuária.

A ampliação da capacidade operacional desses portos complementa o esforço de aprimoramento gerencial e logístico viabilizado pela Lei de Modernização dos Portos, que já tem sido responsável pela progressiva redução dos custos que se vem observando em vários portos brasileiros, decorrente, principalmente, da

flexibilização das relações entre capital e trabalho e da transferência das operações para a iniciativa privada.

Neste exercício de 1999, foram incluídos no Programa nove outros projetos na área de transportes, que somam um investimento global de R\$ 2,2 bilhões.

Vários desses projetos tiveram suas dotações orçamentárias previstas para este ano canceladas, em função das restrições impostas pelo ajuste fiscal, como pode-se observar no Quadro I, a seguir.

Mantém-se, no entanto, o início de projetos que têm seu financiamento amparado na participação do capital privado.

Para os projetos de transporte incluídos no Programa Brasil em Ação, o Projeto de Lei Orçamentária da União/99 destina recurso da ordem de R\$ 758 milhões, já excluídos os recursos que foram objeto de cortes em decorrência do ajuste fiscal.

Esse montante corresponde a 16% do total de recursos públicos federais alocados ao Programa Brasil em Ação neste exercício.

Tais recursos serão complementados por significativo aporte de capital privado e participações financeiras de alguns estados beneficiários de determinados projetos.

A INTEGRAÇÃO ENTRE AGRICULTURA E TRANSPORTES

Conforme já mencionado, a busca de uma ação integrada entre as áreas responsáveis pelas políticas públicas federais de agricultura e transportes não é nova.

Apenas para citar uma destas iniciativas, em 27 de janeiro de 1993, pela Portaria Interministerial nº 37, que tinha como signatários os Ministros, à época, da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária; dos Transportes; da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República, foi instituído o "**Programa de Racionalização da Movimentação da Safra - PROMOSAFRA**".

Resultado de recomendações de um grupo de trabalho instituído pela Portaria Interministerial nº 01, de 24 de novembro de 1992, o PROMOSAFRA tinha, conforme consta da Portaria que o instituiu, o objetivo de "ampliar a competitividade externa e interna da agricultura nacional, reduzindo as perdas de safra e seus custos aos consumidores nacionais e internacionais".

Este objetivo e o envolvimento que se buscou de outros setores governamentais vinculados às variáveis condicionantes do sucesso do programa reproduzem-se agora, passados seis anos, na Portaria Interministerial nº 609, de 17/12/98.

Rever esta experiência pode ser útil, na medida em que dela pode-se extrair os aspectos positivos e iniciativas bem sucedidas, bem como evitar-se equívocos que, porventura, sejam considerados como causas dos insucessos que levaram à

descontinuidade do programa.

Em um documento-síntese, publicado em março de 1993, foram divulgados os principais pontos abrangidos naquele Programa: a identificação do problema que se pretendia resolver e suas causas, os objetivos e estratégias de atuação, bem como a estrutura gerencial sob a qual o programa se desenvolveria.

Considerava-se que a economia nacional era gravemente prejudicada pelas perdas de safra, estimadas, à época, como sendo algo em torno de 20% da produção: 10% devido a problemas de manuseio (colheita, secagem e recebimento em silos coletores) e os outros 10% devido a condições inadequadas de transporte e armazenamento.

Outra preocupação era, também, com a competitividade da produção agrícola nacional, prejudicada pelas condições de transporte e por modelos inadequados de comercialização.

Para as perdas de safra, foram relacionadas como causas as condições e práticas de armazenagem, inadequação de equipamentos e de tecnologias de produção, bem como o baixo nível de informações sobre armazenagem e comercialização difundidas junto aos produtores

Para os preços majorados da produção e conseqüente perda de competitividade, as condições de transporte foram consideradas as causas decisivas, com uma breve menção a um modelo inadequado de comercialização da produção.

Diante desses problemas, o PROMOSAFRA foi concebido com os objetivos de buscar ampliar a competitividade externa e interna da agricultura nacional, reduzir as perdas de safra, bem como os custos para os consumidores.

Buscar-se-ia viabilizar intervenções "abrangentes, coordenadas e persistentes a curto, médio e longo prazos". Tais intervenções abrangiam tanto questões de oferta de infra-estrutura de transportes e de armazenagem, como aquelas ligadas à logística de distribuição e comercialização da produção.

Na estratégia de médio e longo prazos incluíam-se ações de caráter político-institucional, envolvendo ações governamentais voltadas para apoio financeiro a projetos, envolvimento da iniciativa privada, estímulo à prática da intermodalidade dos transportes e ao desenvolvimento e difusão de pesquisas e novas tecnologias.

O **PROMOSAFRA** foi alicerçado em uma estrutura gerencial assim constituída: um Conselho Deliberativo, um Grupo Executivo da Movimentação de Safras e um Grupo de Planejamento Estratégico da Movimentação de Safras.

Ao Conselho Deliberativo caberiam as decisões estratégicas e políticas, bem como a definição das diretrizes de ação para os dois Grupos. Seria constituído pelos Secretários Executivos dos Ministérios e Secretarias envolvidos.

As ações governamentais de apoio à movimentação das safras seriam coordenadas pelo Grupo Executivo da Movimentação de Safras, composto por representantes designados pelos órgãos envolvidos.

Esse grupo, para o qual eram previstas coordenadorias regionais próximas dos locais de maior ocorrência de problemas operacionais ligados à movimentação de safras, estaria voltado para ações de curto prazo, providências emergenciais, coordenação de operações e pequenos investimentos de rápido retorno.

As intervenções de médio e longo prazos, pensadas estrategicamente e orientadas para a convergência de diretrizes e prioridades intra e multisetoriais, estariam a cargo do Grupo de Planejamento Estratégico da Movimentação de Safras.

Muito do que, àquela época, foi diagnosticado, continua válido, fazendo do PROMOSAFRA uma experiência que pode servir como uma referência, feitas as devidas atualizações, aprofundamento de análises e diagnósticos e adaptação das soluções então propostas aos novos paradigmas de atuação do poder público federal.

A identificação de carências na oferta de infra-estrutura de transportes para o

setor produtivo agrícola nacional passa, necessariamente, por dois enfoques: um espacial e outro temporal.

Do ponto de vista espacial e considerando a necessidade de dar ao trabalho uma abrangência nacional, pode-se identificar zonas ou regiões em diferentes estágios de dinâmica produtiva, o que resulta, obviamente, em necessidades e soluções diferencia-das de oferta de infra-estrutura.

O Centro-Sul apresenta uma situação consolidada, tanto no que se refere à produção agrícola quanto ao sistema de infra-estrutura de transporte, ensejando intervenções voltadas para aumento de capacidade e aprimoramentos logísticos mais sofisticados.

Já o Norte e o Nordeste brasileiros - onde a expansão agrícola está encontrando espaço, seja nas novas fronteiras agrícolas do cerrado, seja na exploração de novas culturas adaptadas, como é o caso da fruticultura no semi-árido nordestino - apresentam carências estruturais, decorrentes de ausência mesmo de infra-estrutura de transportes que dê suporte a esse desenvolvimento.

Sob a ótica temporal, não há como fugir, principalmente diante do quadro de contenção sistemática de despesas por que passam os governos federal, estaduais e municipais, de uma hierarquização de intervenções, o que pressupõe uma classificação das soluções como de curto, médio e longo prazos.

Há, portanto, que se definir uma estratégia de atuação que permita uma avaliação criteriosa - e progressiva - das diferentes áreas geográficas e respectivas produções, no que se refere às suas carências de infra-estrutura de transportes.

O objetivo principal parece ser o de priorizar o diagnóstico, identificação de gargalos e problemas operacionais, bem como uma proposição de soluções, para aquelas áreas consideradas como os grandes pólos de expansão agrícola no País, reconhecidamente carentes de uma infra-estrutura de transportes que dê o necessário suporte ao desenvolvimento que delas se espera.

Tal análise não deve prescindir, também, do uso extensivo de documentação já existente, relativa a trabalhos desenvolvidos por outros órgãos e entidades, vinculadas ou não ao Ministério da Agricultura e ao Ministério dos Transportes.

Ainda circunscrito aos dois Ministérios, o trabalho deve buscar, paulatinamente, o envolvimento de outros setores como, por exemplo, do Ministério do Orçamento e Gestão - MOG (contratante, juntamente com o BNDES, do Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento), do Ministério Extraordinário de Projetos Especiais e da nova Secretaria de Estado de Planejamento e Avaliação da Presidência da República, dentre outros, inclusive nas esferas estadual e municipal.

CONCLUSÕES

Embora a competitividade da produção agrícola nacional - e os efeitos que sobre ela incidem das condições de transporte, armazenagem e comercialização - continue sendo a tônica de um trabalho conjunto entre Ministério da Agricultura e dos Transportes, o trabalho, hoje, deve ser realizado sobre um novo referencial.

Isso porque, de 1993 para cá, algumas mudanças significativas foram introduzidas no panorama global dos setores em questão - agrícola e de transportes - que sugerem tal revisão.

No caso da agricultura, a mudança da política de estoques do Governo federal, a introdução de mecanismos modernos de comercialização (CPR e PEP, por exemplo), que refletem sobre as necessidades de estocagem, a dinâmica da produção e a incorporação de novas fronteiras agrícolas, sugerem um quadro bastante diferenciado do existente à época do Promosafra.

Com ainda maior ênfase, as mudanças institucionais realizadas no âmbito do setor transportes, com a incorporação de novos agentes, que não exclusivamente os

estatais, na oferta de transportes (privatizações e concessões), indicam a necessidade de serem revistas, senão as causas, as formas de encaminhamento das questões relacionadas à maior racionalidade nas movimentações da produção agrícola brasileira.

O quadro macro-econômico, extremamente suscetível ao comportamento da economia mundial globalizada, também confere ao trabalho atual características bastante peculiares, reforçando a necessidade de intervenções voltadas para a minimização das variáveis internas de perda de competitividade (Custo Brasil).

A criação de uma estrutura própria para um programa de racionalização de movimentação e comercialização de safras parece, também, desnecessária, diante da possibilidade de envolvimento de órgãos e estruturas já existentes, capazes de viabilizar ações políticas ou executivas que porventura venham a se fazer necessárias.

Uma idéia, que aqui se lança, é a do Conselho Nacional do Agronegócio - CONSAGRO - vir a constituir um fórum permanente de discussão e encaminhamento de questões relacionadas à agricultura e transportes, bastando que, para tal, o Ministério dos Transportes seja incluído entre seus membros e se crie um Grupo Temático específico.

Finalmente, o fato do Grupo Interministerial ser permanente faz surgir uma expectativa de que seu trabalho possa acompanhar, com agilidade, as mudanças que ocorrem no panorama econômico nacional; resulte em proposições que, de fato, permeiem o processo decisório, independentemente de rotinas burocráticas; busque a horizontalização de decisões no âmbito da administração pública federal; promova a integração vertical entre as esferas públicas federal, estadual e municipal; torne-se um canal pelo qual a sociedade tenha, junto ao Governo, acesso reivindicatório ou meios de exercício de seu direito de controle social da ação governamental.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

MAARA/MT/Seplan/SAE. PROMOSAFRA - Programa de Racionalização da Movimentação da Safra. Brasília, DF, 1993.

Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária. Corredores de Transporte Multimodais. Brasília, DF, 1996.

Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes - GEIPOT. Corredores de Transporte - Proposta de Ações para Adequação da Infra-Estrutura e para Racionalização do Transporte de Granéis Agrícolas - Relatório de Atualização. Brasília, DF, 1997.

DNER/INCRA/GEIPOT. Manual de Rodovias em Assentamentos nos Projetos de Reforma Agrária. Brasília, DF, 1997.

(1) Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério da Agricultura e Abastecimento (Deplan/SPA).

Revista de Política Agrícola - Ano VIII - N^o 01 - Jan - Fev - Mar - 1999