

ORGANIZAÇÃO DO SETOR DE TRANSPORTES DE CARGAS BRASILEIRO: UM DEBATE NECESSÁRIO

Rodrigo Loureiro Medeiros

COPPE/RJ

Resumo:

O setor de transporte de cargas vem passando por uma longa agonia no Brasil. Apesar das privatizações da década de 1990, pouco se avançou efetivamente em melhorias e expansões dos serviços. Um dos pontos nevrálgicos do setor encontra-se no seu quadro regulatório. Incomensuráveis incertezas ainda são percebidas pelos agentes privados, o que tem obstruído um expressivo e necessário volume de investimentos. Busca-se neste artigo discutir a relevância da questão institucional a partir de uma análise comparada com os EUA, considerado a marca de referência internacional em eficiência do setor de transportes de cargas. Essa comparação baseia-se na premissa de que é possível aprender com a experiência alheia. Principalmente quando esse processo implica na possibilidade de explorar as fronteiras de desenvolvimento econômico para o conjunto da sociedade brasileira. A perspectiva analítica adotada é a da Nova Economia Institucional.

Palavras-chave: transporte de cargas; serviços; investimentos.

Abstract:

This paper analyses the relationship between economic development and the organization of the transport industry. In the decade of 1990 privatization was expected to increase efficiency and productivity in the Brazilian economy. However, the transfer of a large scale of functions to the private sector didn't reach those objectives. Regulation has to be improved. Institutional economics is the theoretical instrument to analyze the present context.

Keywords: economic development; transport industry; privatization; institutional economics.

1 Introdução

O setor de transportes de cargas vem passando por uma longa agonia no Brasil. Poucos ousam negar a sua relevância para o desenvolvimento econômico de um país. No entanto, muito pouco avanço se tem logrado para aumentar o seu nível de investimento.

Reconhece-se atualmente que transportes desorganizados repercutem no aumento dos custos dos produtos nacionais, gerando ineficiências e, portanto, significativos impactos nos preços ofertados aos consumidores finais. Para um país como o Brasil, esse fato traduz-se em prejuízos nas possibilidades de se construir um equitativo desenvolvimento das forças produtivas ao longo da sua grande extensão territorial.

Os últimos vinte anos foram marcados pela postura de descaso com que o Estado brasileiro concedeu aos transportes. Certamente, a crise da dívida externa e a desorganização das finanças públicas explicam parte dessa negligência. Sua infra-estrutura era administrada pelo poder público até 1994, quando houve a abertura à participação privada. Como o Estado encontrava-se em dificuldades financeiras para investir, as concessões aos agentes privados foram maneiras encontradas de se canalizar novos recursos para o setor. O ciclo internacional, por sua vez, apontava na direção das privatizações como caminho para a racionalização dos sistemas econômicos exigida pela integração dos mercados.

Estruturais problemas setoriais, no entanto, não foram resolvidos. Diagnósticos mais recentes apontam que as debilidades do quadro regulatório representam efetivos bloqueios aos investimentos no setor. Concebidas para controlar setores essenciais ao funcionamento da economia brasileira, as agências reguladoras encontram-se esvaziadas pelos interesses político-conjunturais. Incertezas institucionais criam um clima de desconfiança, abortando expressivos e necessários investimentos. Um arranjo institucional garantidor de estáveis regras do jogo, capaz de fazer com que incertezas sejam encaradas como risco calculado, não foi consolidado no setor de transporte de cargas brasileiro. A experiência internacional revela que muito ainda necessita ser feito endogenamente.

Do ponto de vista acadêmico, Douglass North, Nobel de Economia em 1993, traduz-se num expressivo avanço em considerar que o desenvolvimento dos países está relacionado ao grau de capacidade organizacional das respectivas sociedades em articular projetos e interesses comuns. Há, portanto, no próprio *mainstream economics* um expressivo espaço para a Nova Economia Institucional, a perspectiva teórica adotada neste artigo. Segundo North (2005), as instituições são elementos centrais para o desempenho econômico dos países. As transformações econômicas são consideradas decorrências do desenvolvimento das instituições, ou seja, de um conjunto de crenças, valores, práticas, rotinas, experiências e conhecimentos técnicos acumulados pelas sociedades organizadas. Pode-se seguramente aprender com as experiências alheias, desde que sejam guardados os devidos cuidados com as peculiaridades de cada caso. A cópia cega e a transplantação desajustada de modelos dificilmente revelam-se bem-sucedidas. Instituições são construções socioculturais marcadas por expressivos espaços de experimentação e aprendizado coletivo.

Com seus 8,5 milhões de quilômetros quadrados, ocupando 47,3% do espaço territorial sul-americano, com 23.086 km de fronteiras, das quais 15.719 km são terrestres

e 7.367 km de litoral, o Brasil não pode abrir mão de ter políticas de desenvolvimento do setor de transporte de cargas. A extensão de sua área econômica útil, o que inclui a possibilidade de explorar as fronteiras de desenvolvimento das diversas regiões brasileiras, depende disso.

O presente artigo divide-se em seções. A seção 2 aborda algumas considerações teóricas sobre a relevância da questão institucional para o desenvolvimento econômico dos países. Idiosincrasias brasileiras e seus imbróglios quanto ao desenvolvimento do setor de transporte são destacados na seção 3. Lições e subsídios da experiência dos EUA, considerado a marca de referência internacional em eficiência do setor, são objetos de discussão na seção 4. Encerra-se o texto com alguns comentários finais sobre os desafios brasileiros.

2 A questão institucional

O papel da dinâmica econômica organizacional das distintas sociedades não representa nenhum escopo novo de pesquisa teórica. Trata-se certamente de um campo interdisciplinar, no qual diversos e renomados estudiosos têm se debruçado (BRUE, 2005). Suas contribuições são relevantes para se interpretar esse fenômeno complexo que é a evolução das diversas sociedades organizadas.

Problemas organizacionais das sociedades não podem negligenciar o aspecto econômico da produção de bens e serviços necessários à manutenção da vida da comunidade. As necessidades são distintas quando se analisa um conjunto heterogêneo de sociedades. O papel das instituições é central para a compreensão desse fenômeno, pois a história das sociedades importa. Distintas são as formas de as sociedades se organizarem. Tradição, mando e mercado apresentam-se como as três formas básicas de se resolverem problemas de ordenamento econômico (HEILBRONER, 1962). Nos sistemas coletivos tradicionais, a organização econômica segue a herança coletiva dos costumes, das práticas e das crenças compartilhada pela sociedade. Em termos de desenvolvimento, a tradição revela-se um ordenamento que sacrifica o progresso e as transformações estruturais em favor da manutenção da estabilidade do sistema. O mando, por sua vez, é mais sensível às necessidades de evolução das sociedades, mesmo que elas não saibam ao certo qual a direção a ser seguida. Seu caráter concentrador de poder não pode ser negligenciado. Para o longo prazo, sabe-se que nenhuma mente pode sozinha, por mais brilhante que venha a ser, decidir de forma eficiente qual a forma superior de organização econômica para uma sociedade. Nem mesmo um comitê de sábios pode fazê-lo. Combinações diversas dos sistemas de tradição e mando podem ocorrer. As tensões dessa combinação já se fizeram sentir na América Latina. Práticas distintas de mercado também se fazem presentes nos complexos sistemas híbridos de ordenamento econômico. Em um mundo plural e de tanta diversidade cultural, espera-se encontrar distintas combinações de tradição, mando e mercado nos heterogêneos sistemas de organização econômica. Crenças, valores, práticas e conhecimentos acumulados moldam os diferentes sistemas coletivos.

Mercados são mecanismos descentralizadores das decisões econômicas. Suas dinâmicas forças de oferta e demanda são relevantes para o processo de desenvolvimento econômico das sociedades. Para o sistema de mercado, a compreensão do papel das firmas é de extrema relevância. Ao buscarem se comportar de forma racional, ou seja,

maximizar seus lucros, decisões são tomadas e a economia se move. Concorrência global acirrada, incertezas diversas e o acelerado progresso técnico devem ser enfrentados com a eficiente administração dos custos, pois o poder de mercado é algo que se encontra cada vez mais em xeque, uma vez que evoluções tecnológicas provocam efeitos nas elasticidades-preço da demanda de bens e serviços. Imposições de preços dificilmente podem ser sustentadas no longo prazo, pois periódicas inovações tecnológicas costumam engendrar novos concorrentes e numerosos substitutos. Administrar os custos organizacionais tem se revelado uma estratégia sábia. Nesse sentido, os custos que mais impactam na viabilidade de um empreendimento são os de deslocamentos de suprimentos e produtos finais (BALLOU, 2006; BRADFORD; KENT, 1987). Trata-se, portanto, de uma questão relevante estudar formas de se canalizarem investimentos para a expansão e a manutenção da infra-estrutura logística de transportes.

A concorrência imperfeita nos mercados faz parte de uma realidade diariamente enfrentada pela maioria das empresas ao redor do mundo. No que diz respeito ao poder de mercado que os agentes econômicos ofertantes de serviços podem exercer em determinados setores, as atividades de regulação e controle tornam-se essenciais (CABRAL, 2000). Buscar balancear institucionalmente interesses e demandas em um setor não é uma tarefa simples. Trata-se de um processo complexo, no qual interesses e relações de poder se manifestam. Do lado da oferta, teoricamente se reconhece que quanto menor o número de concorrentes, maior tende a ser a margem auferível pelo setor. Preços monopólicos geram alocação ineficiente de recursos, pois o preço ofertado pelo monopolista é maior que o custo marginal. Buscar garantir a competição é a forma convencional de se atingir maior eficiência alocativa. No entanto, quando os custos fixos são expressivos, ou mais genericamente, se a economia de escala é significativa, então a competição pode não ser uma alternativa viável. Um exemplo extremo é o do monopólio natural, caso em que a estrutura de custos é minimizada com apenas um ofertante. Para minimizar os seus riscos operacionais, a taxa de rentabilidade da atividade pode ser adotada pelo agente regulador.

O progresso técnico precisa ser encarado pelos agentes reguladores. Já se foi o tempo em que o mesmo era considerado uma variável exógena dos cálculos de alocação eficiente dos fatores de produção. Certamente os escritos de Joseph Schumpeter representam uma valiosa contribuição ao tema. As oportunidades de investimento induzem inovações tecnológicas, gerando ondas de destruições criativas nos sistemas produtivos (SCHUMPETER, 1949). Paradigmas emergentes geram novas oportunidades de negócios e reestruturam, em larga medida, setores momentaneamente consolidados. Mudanças institucionais fazem-se uma necessidade, pois o desenvolvimento econômico se trata de um processo co-evolucionário de tecnologias físicas (máquinas-equipamentos) e sociais (organização social do trabalho).

Buscar conciliar a redução sustentável dos custos com um patamar de qualidade, mantendo-se a saúde financeira dos serviços ofertados, é uma das missões do agente regulador. Em um país que não possui uma infra-estrutura de transportes multimodal capaz de oferecer conectividade dos meios e também competição, a instância regulatória revela-se estratégica para o seu desenvolvimento econômico. Um ambiente nacional favorável ao investimento produtivo, a introduções de inovações tecnológicas e a mudanças organizacionais torna-se fundamental em um mundo dinâmico marcado por tantas incertezas e assimetrias. As instituições têm um papel importante a desempenhar.

Observa-se que, mesmo no contexto de globalização, a expansão dos mecanismos de mercado não implica na eliminação do planejamento como instrumento democrático de organização das sociedades (EGGERTSSON, 1990). Os mercados cumprem com sua função social de geração de oportunidades e renda quando há confiáveis bases institucionais nas quais eles possam se apoiar. Distâncias manifestadas entre as regras formais e informais do jogo costumam explicar casos de insucesso, pois não bastam boas leis para que uma sociedade possa se desenvolver. A relação entre instituições formais e informais costuma ser problemática para os países importadores de conteúdos tecnológicos, sejam eles técnicas de organização social da produção ou meros bens de capital.

O Banco Mundial (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) reconhecem a relevância de fatores institucionais no processo de desenvolvimento econômico dos países. O BIRD tem concedido reiteradamente uma especial ênfase na medição dos entraves burocráticos dos países, os custos de transação das respectivas economias. Já o FMI, por sua vez, vem destacando a tolerância ao poder de mercado exercido pelo setor bancário no Brasil. A exagerada relação risco/retorno, expressa no elevado *spread* bancário cobrado aos tomadores de recursos, é uma das decorrências desta concentrada estrutura setorial. Os empreendedores não estão interessados em entraves burocráticos e juros altos. As evidências revelam que o Estado continua jogando um papel-chave no processo de desenvolvimento dos países (CHANG, 2002; UNCTAD, 2003). Constata-se que, em muitos casos, é difícil inclusive delimitar as fronteiras entre organizações públicas e privadas, já que as transformações econômicas revelam-se o resultado sistêmico de esforços conjugados. Não há, entretanto, um enquadramento institucional único que sirva a todas as sociedades. Cada povo necessita encontrar suas próprias soluções. Aprender com as experiências dos outros é sempre enriquecedor, desde que as devidas particularidades de cada caso sejam observadas. O expressivo desempenho econômico sustentado de alguns países retardatários no período após a Segunda Guerra – Japão, Coréia do Sul, Taiwan, Malásia e, mais recentemente, a China, por exemplo - demonstra claramente que não há a necessidade de se abrir mão da experiência alheia (AMSDEN, 2001). Essas sociedades buscaram adaptá-las as suas respectivas especificidades. Sociedades capazes de aprender aperfeiçoam-se institucionalmente de forma constante, pois assim o demanda o progresso técnico. O campo das experimentações precisa ser periodicamente visitado.

A atividade de regulação dos mercados no Brasil é muito difícil. Um contexto de elevada escassez de informação ainda persiste, apesar dos esforços dos institutos de estatísticas oficiais. Mesmo quando se sabe que o conhecimento dos custos das modalidades de transportes disponíveis - as distâncias econômicas para o mercado-alvo - é relevante para a competitividade dos empreendimentos e os cálculos dos investidores (KRUGMAN, 1995). Alguns avanços já foram logrados na elaboração de métricas, no entanto, um longo caminho ainda precisa ser percorrido nesse sentido. Quando se analisa um mercado que se abre para a competição internacional, como é o caso brasileiro, uma precária infra-estrutura de transporte de cargas interfere nos custos de produtos e serviços, fazendo com que a eficiente desconcentração geográfica das atividades produtivas seja prejudicada (KON, 2002). A guerra fiscal à *laissez-faire* vivenciada na década de 1990 não foi capaz de redistribuir eficientemente a produção nacional.

3 O caso brasileiro

As informações sobre os custos logísticos no Brasil são incompletas e pouco atualizadas. Os dados publicados a partir da pesquisa organizada pelo Centro de Estudos em Logística da COPPEAD/UFRJ ilustram essas dificuldades (LIMA, 2006). As estatísticas levantadas representam uma valiosa contribuição ao debate construtivo.

Informações disponibilizadas pelo estudo conjunto do citado Centro de Estudos em Logística (CEL) com a Confederação Nacional do Transporte (CNT) indicam que cerca de R\$118 bilhões de excesso de estoque são mantidos pelas empresas brasileiras ao longo das cadeias produtivas (CEL; CNT, 2006). As empresas estão se protegendo das ineficiências dos sistemas de transportes (atrasos, acidentes e roubos de carga). Em 1996, por exemplo, 17% do Produto Interno Bruto brasileiro eram creditados aos custos logísticos. Os custos se reduziram para 12,6% do PIB, em 2004. Essa redução pode aparentar um avanço, mesmo levando-se em conta os problemas de aferição. Destaca-se que, dentre esses custos, o de transporte representa cerca de 60% do total. Ao adotar os EUA como a marca de referência internacional em eficiência, o respectivo estudo levanta uma massa de dados para se realizar uma série de reflexões críticas a partir da análise comparativa. No ano de 1996, os custos logísticos norte-americanos representavam 10,2% do PIB e atingiram 8,6%, em 2004.

A produtividade do transporte de cargas, medida pela relação entre o total produzido anualmente pelos trabalhadores do setor de cargas em termos de milhões de toneladas de quilômetro útil, no Brasil é apenas 22% daquela registrada no sistema de transporte dos EUA. Quando se compara a densidade de transporte (km da infraestrutura disponível/1.000 km² do país), o Brasil possui um índice de 26,4 e os EUA, 44,7. Percebe-se no Brasil que, além da reduzida disponibilidade da infra-estrutura de transportes, sua situação é precária. Um indicador revelador é o número de mortes nas estradas. O número de mortes por quilômetro nas estradas brasileiras é de 213, algo entre dez e setenta vezes o registrado nos países pertencentes ao G-7. As parcelas dos modais rodoviário, ferroviário e aquaviário no transporte de cargas brasileiro são expressivamente distintas daquelas encontradas em outros países de dimensões continentais similares. A opção brasileira pelo transporte de cargas realizado no modal rodoviário contrasta com os padrões internacionais: EUA, 35%; Brasil, 65%; China, 12%; Canadá, 20%; Rússia, 8%; Bélgica, 73%; França, 75%. Países de menor dimensão territorial podem optar por prestigiar o transporte rodoviário. No caso brasileiro, as pressões exercidas ao longo do seu processo de industrialização acelerada se fizeram sentir. A indústria automobilística era vista como sinônimo de modernidade nos anos dourados do governo Juscelino Kubitschek de Oliveira. O Brasil se atrasou em pegar esse bonde do progresso, porém pôde contar com a colaboração das grandes montadoras estrangeiras ao longo do seu processo de substituição de importações centrado no mercado interno.

Dentre as causas apontadas pelo estudo conjunto CEL-CNT como as responsáveis pelas debilidades da infra-estrutura de transportes brasileira, o quadro regulatório merece uma atenção especial. A regulamentação do transporte rodoviário brasileiro encontra-se distante dos padrões internacionais, mesmo quando comparada a países que possuem o setor pouco regulamentado, como é o caso dos EUA. Uma dura consequência de sua ineficácia regulatória, encontrada na alta informalidade dos prestadores de serviços, por exemplo, é sentida pelo conjunto da sociedade sob a forma

de menor segurança nas estradas brasileiras. Problemas de regulação também podem ser encontrados nos outros modais disponíveis.

O setor ferroviário, por sua vez, diferentemente do rodoviário, funciona a partir de regras de operação e concorrência. O perfil da dívida da malha ferroviária, que pressupõe pagamentos constantes até o final do contrato, obstruiu investimentos no período inicial das concessões. As regras de tráfego mútuo e direito de passagem não ajudaram a viabilizar uma efetiva utilização da malha como um sistema único. Prevaleceu a operação regional de cada concessionária. A cabotagem teve nas leis do transporte aquaviário e dos portos suas principais regras de operação. Os problemas também se fizeram sentir. A ineficiência da gestão da mão-de-obra no que tange à redução do excesso de trabalhadores manifestou-se. Com relação ao financiamento da marinha mercante, o quadro regulatório não tem conseguido apoiar o processo de aumento da frota.

Problemas de impactos cruzados entre os modais disponíveis também podem ser verificados. O baixo valor dos fretes rodoviários cria uma obstrução ao desenvolvimento dos outros modais. Suas principais causas são: baixas barreiras de entrada; informalidade; reduzida manutenção e renovação de veículos; jornadas de trabalho excessivas; e inadimplência. No momento em que se observa a necessidade de modernização da infra-estrutura logística dos países para suportar o aumento do fluxo de comércio global, o Brasil vem buscando se desenvolver lentamente nesse sentido nos últimos anos. Ele ainda encontra-se muito longe de alcançar a eficiência e a competitividade das economias mais desenvolvidas do mundo. Não se deve olvidar que a precariedade da sua infra-estrutura de transportes já provocou, ao lado da capacidade ociosa média da indústria instalada no território nacional, ineficiência econômica e inflação de custos (RANGEL, 1982). Investir nos transportes, portanto, não é um problema que diz respeito apenas aos interessados diretamente no assunto.

Constata-se facilmente que é preciso haver investimentos em manutenção e melhorias nas rodovias e em desenvolvimento de outros meios de transportes. O Brasil ainda está longe de possuir um eficiente sistema multimodal de transportes. Quando se analisam formas de garantir os adequados investimentos para essa área, o contexto brasileiro é preocupante. Um capitalismo financeiro nacional, capaz de alocar eficientemente recursos e também deslocá-los setorialmente para explorar oportunidades de investimento, é demandado. Estatísticas reunidas pelo Fundo Monetário Internacional, por exemplo, revelam que a tênue associação produtiva entre empresas e mercado financeiro, expressa pela modesta relação crédito privado/PIB, pífios 30%, obstrui o desenvolvimento sustentado das forças produtivas e reforça a concentração de renda no Brasil (IMF, 2005). Na Coreia do Sul, essa relação gira em torno de 90%, no Canadá, 73%, nos EUA, 46%, na França, 82% e no Chile, 63%. Economias mais desenvolvidas têm por característica apresentar sistemas financeiros de intermediação diversificados e ajustados às necessidades de suas estruturas produtivas. Pode-se claramente observar que a diversificação dos diversos sistemas financeiros trouxe alternativas nos prazos de operações, bem como maior eficiência no controle dos seus riscos. Isso ainda não ocorre sistemicamente no Brasil.

Para os países subdesenvolvidos, Gunnar Myrdal (1968), laureado com o Nobel de Economia, em 1974, levanta um conjunto de questões ainda merecedor de profundas reflexões. A concentração geográfica dos investimentos gera economias externas localizadas, contribuindo para aumentar a rentabilidade dos capitais na região de mais

alta produtividade. Nesse sentido, não se pode esperar que o livre fluxo de capitais compense graves disparidades regionais, pois a rede bancária comercial tende a drenar os recursos para o espaço econômico no qual a rentabilidade do capital é maximizada. Destaca-se que países mais desenvolvidos, como é o caso dos EUA, regulam eficazmente o seu setor financeiro nacional de forma a contornar tais problemas. A Lei de Reinvestimento Comunitário norte-americana é um exemplo (CARVALHO, 2005). Essa institucionalização faz com que a rede bancária daquele país tenha que retornar na forma de empréstimos recursos captados em um dado local, fato que evita o efeito de drenagem de recursos de uma área pobre e possibilita a emergência de empreendimentos na mesma. Com tantos problemas sociais a serem enfrentados nas principais aglomerações metropolitanas e demais espaços urbanos brasileiros, certamente pode-se aprender com essa institucionalidade norte-americana.

Estabelecer parcerias público-privadas na área de infra-estrutura de transportes apresenta-se como um imperativo para que o Brasil possa trilhar a rota do desenvolvimento econômico sustentado. A superação dos entraves na infra-estrutura de transportes brasileira demandará esforços coordenados das organizações públicas e privadas nacionais. Não há necessidade de se escolher entre Estado e mercado, polarizando-os. Instrumentos como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e o Banco do Brasil são importantes, porém insuficientes para dar conta do conjunto das urgentes necessidades do país. Além disso, presume-se que uma economia capitalista se faça com risco assumido pelos agentes privados.

Novas instituições podem ser desenvolvidas a partir de subsídios colhidos das experiências alheias. Apesar das especificidades dos casos serem distintas, pode-se seguramente retirar valiosos aprendizados.

4 Aprendendo com a experiência norte-americana

A história regulatória do setor de transporte nos EUA se constrói a partir da segunda metade do século XIX. Para atender às finalidades deste artigo, adota-se como referência nesta seção o denso trabalho de Viscusi, Vernon e Harrington (2000) para uma sucinta descrição da evolução do quadro regulatório do setor de transportes nos EUA. O processo inicia-se no modal ferroviário devido à predominância do mesmo no deslocamento de pessoas e cargas nas longas distâncias. A necessidade de integrar eficientemente um espaço econômico de grandes dimensões é um desafio complexo sujeito a constantes tentativas, erros e acertos.

Guerras de preços e os decorrentes riscos de inviabilidade do modal levaram as companhias ferroviárias à formação da *Joint Executive Committee* (JEC), em 1879. No entanto, a nova organização não conseguia equacionar os problemas. Um órgão mais eficaz era demandado pelo próprio setor, pois o princípio da auto-regulação do mercado não funcionou. A federalização da regulação ocorreria a partir da criação da *Interstate Commerce Commission* (ICC), em 1887. Sua função era zelar para que as tarifas praticadas estivessem em um patamar razoável, ou seja, que elas fossem capazes de garantir a sustentabilidade das linhas, permitindo ao mesmo tempo um preço atraente para os consumidores dos serviços de transportes. A inibição de ações discriminatórias também era merecedora das atenções da ICC. Uma série de leis federais buscava aperfeiçoar o quadro regulatório do setor. A partir do *Hepburn Act*, em 1906, a ICC obteve efetivos

poderes de regulação. Em 1920, a Lei Federal dos Transportes permitiu ao agente regulador a fixação de bandas de tarifas e o controle das barreiras de entrada e saída das rotas. Pouco antes, em 1913, o *Federal Reserve System* era criado para regular o poder de mercado dos agentes financeiros.

As regras do jogo, por serem manifestações do desenvolvimento institucional das sociedades, evoluem com o tempo. É exatamente a partir desse processo que as sociedades superam obstáculos e exploram suas possibilidades de crescimento. Os paradigmas evoluem em consonância com as necessidades de se resolverem problemas (DAFT, 2003; KUHNS, 2006). Não existem soluções eternas e infalíveis para os problemas complexos. Tentativas, erros e acertos integram o processo cumulativo de construção dos conhecimentos.

Houve posteriormente pressões para a desregulamentação do setor nos EUA, assim como antes se manifestara a necessidade de regulação no âmbito do próprio setor. A massificação do uso do automóvel e o conseqüente aumento do tráfego nas rodovias interestaduais nos anos cinquenta levantaram novos desafios ao setor de transportes de cargas norte-americano. As companhias ferroviárias reclamavam que o órgão regulador estava criando uma situação de dificuldade face à competição apresentada pela nova modalidade. O lobby pela desregulamentação, em nome da competição, emergia. Evoluções institucionais permitiram com que o quadro regulatório se modificasse entre 1960 e 1970. A redução das tarifas e a descontinuidade de certas linhas seriam as conseqüências. A regulamentação do transporte de cargas feito por caminhões seguia um caminho similar. Em meados da década de 1970, a ICC facilitou a entrada de novos agentes nas rotas de caminhão. Liberdade tarifária também foi permitida. A consolidação da desregulamentação do setor de transportes se deu na década de 1980. Entretanto, o órgão regulador buscava ainda inibir o exercício do poder de mercado por parte da oferta de serviços. A competição por clientes, a liberdade de entrada e saída passavam a fazer parte das regras do jogo.

As lições dessa breve síntese são muitas. O quadro regulatório pode, momentaneamente, provocar ineficiência alocativa de recursos. Nesse caso, a perda de bem-estar social realizada por serviços concorrentes ou substitutos pode ser considerável. O trabalho referencial citado nesta seção estima que algo em torno de um bilhão de dólares foi desperdiçado entre 1950 e 1980 em cargas que deveriam ser transportadas por ferrovias e que acabaram sendo deslocadas nas rodovias. Nesse sentido, o Brasil pode aprender com a experiência regulatória norte-americana, economizando erros e aproveitando-se das conquistas logradas.

5 Conclusão

Este artigo não pretendeu abarcar toda a complexidade do tema transporte de cargas no Brasil. Buscou-se destacar como a questão institucional, repercutida no quadro regulatório, é relevante para o desenvolvimento do setor.

Após uma rodada de expectativas otimistas quanto a um desenvolvimento global mais equitativo, a Nova Economia Institucional é objeto das atenções dos estudiosos e também das pessoas do mundo dos negócios. O processo de globalização não é um mal em si, porém o mesmo mostra-se incapaz de nivelar automaticamente elevados

padrões de renda e consumo.

O Brasil se insere nesse cenário. Pouca ênfase se concedeu ao desenvolvimento de instituições democráticas voltadas para o desenvolvimento equitativo brasileiro. Houve períodos em que se buscou construir as bases do que se convencionou denominar de Estado desenvolvimentista. Aquele ciclo encerrou-se com a crise da dívida externa da década de 1980 e a decorrente desorganização das finanças públicas. Em um contexto nacional de restrição fiscal, elevada carga tributária, poder de mercado exercido pelas organizações financeiras, precária infra-estrutura logística e de necessidade de ganhos de eficiência no âmbito das suas estruturas produtivas, o desenvolvimento institucional da sociedade brasileira ganha uma dimensão de destaque.

Precisa-se de expressivos e urgentes investimentos na infra-estrutura nacional de transporte de cargas. Não só em conservação e aprimoramento da sua malha rodoviária, mas também no desenvolvimento de outros modais mais eficientes. A competitividade da economia brasileira, incluindo os decorrentes desdobramentos em termos de geração de trabalho e renda, assim o demanda. Seguramente pode-se buscar aprender com as experiências alheias, desde que as devidas especificidades dos distintos contextos sejam observadas. A cópia cega de modelos de organização de sociedades dificilmente é bem-sucedida.

Recebido e aprovado para publicação em outubro de 2007.

6 Referências

- AMSDEN, A. *The rise of "the rest": challenges to the west from late-industrializing economies*. London: Oxford University Press, 2001.
- BALLOU, R. *Gerenciamento da cadeia de suprimentos/logística empresarial*. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.
- BRADFORD, M.; KENT, W. *Geografia humana: teorias e suas aplicações*. Lisboa: Gradiva, 1987.
- BRUE, S. *História do pensamento econômico*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.
- CABRAL, L. *Introduction to industrial organization*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2000.
- CARVALHO, F. O sistema financeiro brasileiro. In: SICSÚ, J.; DE PAULA, L.; MICHEL, R. (Orgs.) *Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2005.
- CEL – Centro de Estudos Logísticos da COPPE/UFRJ; CNT – Confederação Nacional do Transporte. *Transporte de cargas no Brasil: ameaças e oportunidades para o desenvolvimento do país*. Brasília: CNT, 2006.
- CHANG, H. J. *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*. London: Anthem Press, 2002.
- DAFT, R. *Organizações: teorias e projetos*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.
- EGGERTSSON, T. *Economic behavior and institutions*. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 1990.

- HEILBRONER, R. *The making of economic society*. 3. ed. New Jersey: Prentice-Hall, 1962.
- IMF – International Monetary Fund. *World economic outlook*. Washington (DC): The IMF Press, 2005.
- KON, A. (Organizadora) *Unidade e fragmentação: a questão regional no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2002.
- KRUGMAN, P. *Development, geography and economic theory*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1995.
- KUHN, T. *O caminho desde as estruturas*. São Paulo: UNESP, 2006.
- LIMA, M. Custos logísticos na economia brasileira. *Revista Tecnológica*. Rio de Janeiro: CEL, COPPEAD, UFRJ, Jan. 2006.
- MYRDAL, G. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Saga, 1968.
- RANGEL, I. *Ciclo, tecnologia e crescimento*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.
- SCHUMPETER, J. *Change and entrepreneur: postulates and patterns of entrepreneurial history*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1949.
- UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development. *Trade and development report*. New York, Geneva: 2003.
- VICUSI, W.; VERNON, J.; HARRINGTON, J. *Economics of regulation and antitrust*. 3. ed. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2000.

