

ARTIGOS

Política de transportes

LAFAYETTE PRADO *

1. Introdução; 2. Planejamento no setor de transportes; 3. Redistribuição de trabalho nos órgãos públicos e participação do setor privado; 4. Requisitos dos componentes modais; 5. Indústria de veículos; 6. Administração e finanças.

1. Introdução

Ao fim de quase uma década de esforço no sentido de racionalizar seu desenvolvimento, o Brasil já colhe resultados objetivos, capazes de sobrepujar as críticas mais capciosas. Importa menos reconhecer que perduram ante nosso futuro problemas de grande porte, alguns levemente tangenciados, outros nem sequer abordados até este momento. De concreto, sabemos que continuamos aprestando um arsenal de meios e idéias, bastante para afugentar o fantasma do retrocesso e o risco da estagnação econômica. Esse feito é reconhecido aqui e no exterior. Instaura, portanto, confiança interna e respeito externo, alicerces propícios a novas conquistas, favoráveis à paz, bem-estar e tranqüilidade de mais de 100 milhões de habitantes, bafejados hoje por uma esperança maior, que antes lhes faltava.

* Engenheiro pela Universidade de Minas Gerais. Cursos de especialização rodoviária. Ex-diretor-geral do DER de Minas Gerais. Ex-diretor-geral do DNER por duas vezes. Ex-presidente da Cavo S.A. Ex-superintendente executivo do GEIPOT. Atualmente é diretor-presidente da Transcon S.A.

A medida que são solucionados os problemas relativos aos setores mais fundamentais como alimentação, saúde e educação, a ação do Governo e a do capital privado requerem planejamento mais adequado. Ocorrendo maior demanda que oferta de recursos de investimento, há que otimizar todas as ações, de modo a acelerar o desenvolvimento, tirando o máximo de benefícios para o País e para cada habitante.

As ações isoladas, algumas vezes improvisadas e quase sempre sem perspectiva pela falta de enfoque do conjunto, devem ceder lugar ao esforço planejado e coordenado, dentro de uma moldura básica traduzida por uma *política*. Em cada campo de atividades, a *política* respectiva, subordinada à *política global*, anunciará as grandes linhas preconizadas para a conquista de objetivos de interesse nacional, ao mesmo tempo em que irá considerar a integração de tais linhas com os objetivos de ordem diversa, tendentes todos ao desenvolvimento e segurança, sem perder de vista o bem-estar social.

Uma vez plasmada a *política* setorial, dela decorrerá um *plano*, que indicará a forma de persegui-la, dentro de prazo definido. O *plano*, portanto, vai ter o caráter efetivo de uma estratégia que deve comandar a ação conjunta, aliciando homens e meios, com recursos públicos e privados, a serem concentrados para a aplicação eficiente da *política*. Como é passível de modificações táticas, algumas vezes provocadas pelas próprias consequências geradas por sua aplicação, o *plano* deve decompor-se em sucessivos *programas*, esses com duração mais curta e pormenores mais precisos, sujeitos à variável *tempo* e submetidos a um processo de *feedbacking* que assegure proteção adequada contra o divórcio entre o planejamento e a realidade e a satisfação dos objetivos perseguidos.

2. Planejamento no setor de transportes

No setor de transportes o Brasil jamais contou com um *plano*, concebido e realizado na forma anteriormente descrita. Muito menos se conhece a enunciação precisa de uma *Política Nacional de Transportes*, com a amplitude desejável. A melhor tentativa parcial de *plano*, paradoxalmente, ainda é o texto do “Memorandum of Understanding”, anexado ao Acordo de Assistência Técnica firmado pelo Governo e o Banco Mundial, em 01.10.65. O referido documento, contudo, limitou-se a enfatizar que o Brasil ia perseguir uma política em que compareceriam estes conceitos: ¹ livre seleção da modalidade de transporte pelos usuários; investimentos em transportes segundo critérios econômicos racionais; cobertura pelos usuários dos custos totais do transporte; neutralidade do poder público quanto às modalidades de transporte; cobertura, pelo poder público, de qualquer imposição antieconômica sobre qualquer modalidade; modernização do sistema ferroviário e auto-suficiência a prazo médio; operação

¹ Para uma visão abrangente de alguns desses conceitos ver Daros, Eduardo José. *O problema de financiamento de obras rodoviárias no Brasil*. Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisas Rodoviárias, 1969. p. 11-9.

portuária em moldes empresariais, com participação dos armadores; concentração das atividades de planejamento e controle no DNER, delegando gradualmente aos estados a construção e conservação.

Ainda que houvesse prevalecido, no passado, algo mais que esboços rudimentares de uma política ou tentativas fracionárias e incompletas de planos, o Brasil de hoje estaria a exigir, de qualquer forma, a promulgação de uma *nova Política Nacional de Transportes*, que levasse em consideração o salto ocorrido em nossa economia, a explosão verificada na expansão industrial, o comportamento ora requerido em nossas relações internacionais, a necessidade que destacamos de ocupar nosso território e, afinal, nossa obrigação, que julgamos indispensável, de oferecer a toda a população um quinhão de nossas conquistas. Por outra parte, a *nova política* constituiria ferramenta efetiva para corrigir distorções na localização passada da atividade econômica e, antecipando-se à demanda, representaria o instrumento exato para dirigir o desenvolvimento.

Caberia aqui a indagação: que objetivos comporiam, em primeira linha, a *nova Política Nacional de Transportes*? Quais os aspectos principais a evidenciar no novo *plano* requerido? A formulação destas respostas não se ajusta no trabalho de um só homem. Muito menos pode-se resumir em um artigo como este. Deve adquirir contorno num processo de aproximações sucessivas, recrutados os especialistas e ouvidos os políticos, com o suporte de dados e informações que configurem os contornos do presente e lancem luzes sobre os requisitos e aspirações fundamentais do futuro.

Este trabalho busca alinhar, em cada área de atividade dentro do setor de transporte, os pontos que parece importante realçar, como ingredientes indispensáveis para a formulação de *nova política*. Enquanto os demais trabalhos desta revista têm o escopo de aprofundar-se em detalhes de partes componentes, temos a incumbência, nestas linhas, de observar o conjunto como um todo indivisível e procurar harmonizar partes e equilibrar o todo.

É reconhecido o valor dos méritos já alcançados, mas o enfoque tem sobretudo o objetivo de pôr em evidência o esforço exigido, doravante, para conseguir efetiva eficiência no sistema, otimizar cada componente e canalizar a ação pública e privada para os pontos de maior carência, com oportunidade e economia.

3. Redistribuição de trabalho nos órgãos públicos e participação do setor privado

Para cumprir as tarefas que lhe cabem diretamente e participar como unidade coordenadora das atividades exercidas pela iniciativa privada no setor de transportes o poder público conta com gigantesco aparato de instrumentos e mecanismos de transferência dentro das hierarquias federal,

estadual e municipal, as últimas em menor proporção.² A amplitude de poderes e âmbito de atuação desse aparato é obviamente variável com o tempo e deve acompanhar o nível de progresso atingido pelo País como um todo. A falta de revisão e reajustamento periódicos responde por inúmeras omissões e superposições, hoje facilmente identificadas no cenário nacional.

Por outro lado, também carece de revisão periódica a divisão de responsabilidades e atribuições entre o Governo e o setor privado, visto que o robustecimento do segundo pode, em muitos casos, estimular o retraimento inteligente do primeiro, com benefícios econômicos e operacionais. Alguns exemplos parecem oportunos:

A criação do Departamento Nacional dedicado ao setor rodoviário, em 1945, veio sanar visível deficiência e patrocinar significativo impulso no desenvolvimento hoje observado. Criou-se uma entidade mais protegida das pressões regionais diretas, pouco preparadas, então, para dosar suas reivindicações em consonância com os maiores interesses nacionais. Ao mesmo tempo, abriu-se campo para a concentração de maiores recursos, antecipando os benefícios de sua aplicação. Ao longo de quase 30 anos, todos os estados da Federação também criaram seus órgãos rodoviários, inclusive porque esta era condição indispensável para sua co-participação no Fundo Rodoviário Nacional. Idêntica providência foi adotada pela maioria dos municípios, dentre os quais alguns dispõem atualmente de órgãos de porte considerável, como é o caso do Departamento de Estradas de Rodagem do município de São Paulo.

União, estados e municípios continuam, no entanto, operando seus departamentos rodoviários como se fossem absolutamente estanques. A estanqueidade manifesta-se desde o planejamento até a operação e conservação das vias. Tudo se passa como se bens e pessoas não circulassem em percursos contínuos, independentemente das divisões políticas do território.

A operação portuária atual constitui outro exemplo oportuno. Nossos portos operam sob os mais variados regimes: administrados diretamente pela União, por sociedades de economia mista, delegados aos estados ou concedidos a empresas privadas.

Como unidades estanques, os portos não se agruparam segundo sistemas regionais ou sub-regionais, quando seria possível estabelecer-se uma complementariedade ainda inexplorada. Na situação presente, o poder público não tira partido inteligente das empresas privadas, detentoras de concessões em termos obsoletos e sujeitas a interferências restritivas. Também não exerce adequadamente a coordenação e o controle da operação portuária.

Outro exemplo, afinal, reflete a deficiência da atual estrutura administrativa dos transportes. Dentro das áreas urbanas, especialmente nas mais

² Ver a este respeito, De Paola, Magali & Azeredo, Ricardo Luiz. Política de financiamento do setor de transportes, neste número especial da *Revista de Administração Pública*, p. 117.

populosas, digladiam-se hoje inúmeras entidades voltadas cada uma para um aspecto parcial do transporte. Evidencia-se alienação quase absoluta entre os órgãos federais, estaduais e municipais, no que se refere ao transporte urbano e suburbano. Agrava-se, portanto, o problema do congestionamento de tráfego e acréscimo de custo de transporte, cada vez mais ameaçado pelo incremento populacional, êxodo do campo e aumento da frota de veículos rodoviários, sem perspectivas de soluções racionais e econômicas a curto prazo, a menos que esta área sofra radical e profunda transformação. Cabe aqui, certamente, a liderança federal, sem cujos recursos financeiros, capacidade de avais e autoridade, dificilmente ocorrerão transformações de vulto.

O momento exige, portanto, como bem o demonstram os exemplos citados, uma revisão consciente da distribuição atual de responsabilidades entre os órgãos públicos dedicados aos transportes, nas diferentes órbitas de hierarquia. Requer, ainda, o transplante de responsabilidades para o setor privado, sempre que permaneça com o poder público a autoridade de fixar a política e exercer coordenação e controle, preservando, sobretudo, o atendimento ao interesse público. Conforme se indicará adiante, cabe também uma radical alteração de enfoque dentro das próprias atividades do setor público, especialmente no que tange à exploração de serviços, quando é indispensável atuar dentro dos moldes consagrados sob a égide do comportamento empresarial, a salvo da burocracia, do temor à responsabilidade e da falta de iniciativa e renovação.

4. Requisitos dos componentes modais

4.1 Rodovias

Indica o *Anuário Estatístico dos Transportes* de 1972, que no ano anterior, o Brasil contava com mais de 1 200 mil km de rodovias, sendo cerca de 54 mil pavimentadas. Daquele total, por outro lado, dispomos atualmente de mais de 200 mil km de estradas federais e estaduais. Nossa frota de veículos rodoviários, em 1971, quase alcançava três milhões e meio de unidades, com 75,8% de veículos leves. A indústria automobilística prevê atingir até 1975 a produção de um milhão de unidades por ano, segundo o Conselho de Desenvolvimento Industrial.

O desempenho do transporte rodoviário no Brasil, a partir de 1950, foi dramaticamente crescente, em termos absolutos e relativos. Para transporte de cargas, o rodoviário operou em 1950 o total de 17,3 bilhões de t/km e, em 1971, 137,3. Sua participação no total geral produzido no País saltou de 49,5% para 71,1 no período referido. Quanto a passageiros, em 1950 a produção rodoviária foi de 11,5 bilhões de pass/km, correspondendo a 63,6% do total, enquanto em 1971 foi de 124,3, correspondendo a 94,4% do total.

Conclui-se que o transporte rodoviário interurbano de passageiros e cargas no Brasil não inspira temores em face do futuro, quanto às vias

e veículos. Por certo vai requerer melhor administração, da parte do setor público, e organização mais eficiente e econômica, quanto ao setor privado. A rede existente em breve estará pavimentada, na articulação total das principais cidades, e exigirá conservação em nível bem superior ao atualmente provido.

Além dos problemas hoje identificados quanto à necessidade de reestruturação dos órgãos públicos e à regulamentação do transporte de carga, ressaltam os seguintes desafios relativos ao setor rodoviário, considerado isoladamente.

Aumento da capacidade de vias. Com o crescimento dos fluxos de tráfego nas principais rodovias, prenuncia-se a necessidade do aumento de sua capacidade, de modo a manter o deslocamento dos veículos com velocidade economicamente projetada. Abre-se, então, um campo para a introdução de verdadeiras autopistas, pouco ou nada conhecidas no cenário nacional, representando algo mais que a mera duplicação de pistas de rolamento ocorrida há algum tempo na Via Dutra. Esta é uma das oportunidades anteriormente mencionadas, em que pode ser disciplinada e bem utilizada a colaboração do setor privado, mediante o estabelecimento de concessões para construção e exploração de vias, sob cobrança de pedágio.

Transferida para o setor privado uma parcela do investimento que, de outra forma, seria provido pelo setor público, estaremos queimando etapas no atendimento à demanda de transportes. Este é o exemplo transplantável da longa experiência norte-americana, hoje revista e revivida por vários países como França, Itália, Espanha, Portugal, México, Venezuela e Argentina. É possível adequar ao Brasil um modelo que aproveite as vantagens de cada experiência citada e que evite as desvantagens hoje reconhecidas.

Melhoramento da rede vicinal. A simples disponibilidade de rodovias-tronco não assegura o transporte oportuno, eficiente e econômico dos centros de produção aos de consumo ou exportação. Ao contrário, a experiência atual tem posto em evidência as freqüentes perdas, principalmente de produtos agrícolas, motivadas pela deficiência de transporte.

Uma vez que o investimento indiscriminado em rodovias terciárias superaria qualquer limite aceitável, impõe-se análise cuidadosa de áreas de produção que justifiquem a implantação prioritária de redes de estradas vicinais nas áreas mais promissoras, por seu estado atual ou seu potencial. Outro desafio para o setor rodoviário, quando analisado em conjunto com outras modalidades, refere-se ao transporte urbano e suburbano, matéria que será abordada mais adiante.

4.2 Ferrovias

A extensão total de ferrovias disponíveis no Brasil tem sofrido pequena redução nos últimos anos, graças à extirpação de linhas e ramais anti-econômicos. Entre 1967 e 1971 ocorreu uma diminuição de 812km na rede, que variou naquele período de 32 191 para 31 379km. A produção total de

transportes ferroviários de carga alcançou, em 1971, o total aproximado de 32 bilhões de t/km, face aos 137 bilhões de t/km produzidos pelas rodovias. Ainda que moderadamente crescente, em valor absoluto, a produção ferroviária tem declinado constantemente, em valor relativo. De 1950 para 1971, passou de 22,8% para 16,5 do transporte total de carga produzido no País. Quanto a passageiros, a produção ferroviária de 4,8 bilhões de pass/km em 1971 compara-se com os 124,3 das rodovias, representando a modesta participação de 3,6% do transporte total.

Ao contrário do setor rodoviário, as ferrovias contabilizam normalmente sua operação, o que permite avaliar o resultado financeiro alcançado. Com as medidas drásticas de economia, impostas a partir de 1964, o deficit ferroviário sofreu brusca diminuição. Esse melhoramento foi a resposta ao saneamento pela revogação de medidas demagógicas e de caráter político-cartorial vigentes anteriormente. Após o melhoramento citado, praticamente estabilizou-se o deficit ferroviário, conforme se indica a seguir.

Quadro 1

Evolução do deficit ferroviário no Brasil – 1967/1971
(em milhões de Cr\$ de 1971)

	1967	1968	1969	1970	1971
RFFSA	932,8	609,8	611,5	560,5	625,5
BRASIL	1 193,1	978,5	964,4	920,5	1 019,1

Fonte: Ministério dos Transportes. *Anuário Estatístico dos Transportes*, 1972.

É fácil notar que, doravante, a redução de deficits já não depende apenas da supressão de aberrações geradas por política cartorial na área ferroviária, visto que já foram abolidas. Daí em diante, o resultado financeiro somente refletirá melhoras quando fruto de esforço árduo e contínuo, capaz de afetar o comportamento ferroviário quanto a: supressão de vias antieconômicas, melhoramento, conservação e construção da infraestrutura física, racionalização tarifária, imposição de administração com característica nitidamente empresarial, melhor aproveitamento de material rodante e integração operacional com portos e rodovias. A estabilização aparente do deficit sugere que a dedicação às metas aqui enunciadas tem sido parcimoniosa, aquém do vulto desejável.

Por outro lado a rede existente não se coaduna com os principais fluxos de transporte de carga atuais, latentes ou potenciais, notadamente nas áreas de maior atividade econômica. Justifica-se, portanto, implantar algumas linhas novas, dotadas de características técnicas e operacionais modernas. Dentre estas sobressaem a Belo Horizonte–São Paulo, Arcos–Volta Redonda, Variantes da Belo Horizonte–Rio, Rio–Vitória, Parana-

guá—Curitiba, Iaçú—Mapele, Guarapuava—Carcavel, bem como o novo eixo que ligará o porto de Itaquí à serra dos Carajás.

A maneira de desafio ao setor ferroviário, portanto, além de construção de novas linhas, quando amparadas por cabal justificativa econômica, e do término de operação e supressão de cerca de 1/3 da rede atualmente disponível, ressaltam:

Reestruturação da administração ferroviária. Trata-se, em parte, de dar curso às recomendações decorrentes de estudos elaborados pelo GEIPOT, em 1965/1966, fundindo inicialmente em um único conjunto todas as linhas existentes, à exceção daqueles que efetivamente operam com características de instalação industrial. Em seguida, a sua redistribuição, com caráter regional. Ultrapassando as limitadas recomendações do GEIPOT, parece oportuno considerar que o reagrupamento seja feito mediante a criação de verdadeiras subsidiárias, às quais dar-se-ia ensejo de operar em regime realmente empresarial, descentralizando decisões hoje superconcentradas.

Treinamento de pessoal. As atividades passíveis de prencuniar para o setor ferroviário requerem a preparação intensiva de homens, nos distintos níveis hierárquicos, a par do estímulo ao afastamento dos menos aproveitáveis. Esta meta somente pode ser satisfeita a médio prazo, mas é preciso intensificar seu atendimento, quanto às modificações quantitativas e quanto ao substancial melhoramento qualitativo da força de trabalho.

Melhoramento de via permanente. A conservação deficiente e a falta de reconstrução oportuna de trechos ferroviários respondem em parte pela falta de regularidade operacional e pela formação de deficits, somando excesso de despesa com evasão de clientes. Deve ser esta a preocupação prioritária e permanente dentro do setor ferroviário.

Melhor utilização do material rodante. Em 1970 mantínhamos em tráfego 91% dos 59 mil vagões existentes, 78% das 2 350 locomotivas e 88% dos 4 600 carros. Esses dados, aparentemente satisfatórios, nada revelam sobre a economia lograda na sua circulação. Assim, enquanto não se aumentar a rotatividade do material rodante, será difícil eliminar seu papel na formação do deficit ferroviário. A melhor utilização do material rodante implica providências de várias ordens, desde o melhoramento da infra-estrutura até o aprimoramento da operação e constitui requisito inadiável para a recuperação do setor.

Outros requisitos mereceriam abordagem, estabelecendo-se conseqüentes metas prioritárias para as ferrovias. Alguns se vinculam com a operação de outras modalidades ou dependem do atendimento a exigências de aperfeiçoamento de política tarifária e formação de custos, comuns a todas. Esses requisitos, contudo, representam o suporte sem o qual não é viável pensar em reverter a expectativa ferroviária nacional, em termos econômicos. O mero aumento da produção anual de transporte pelas ferrovias, em valor absoluto e relativo, não implica necessariamente benefício econômico. Pode representar aumento de prejuízo para a Nação.

4.3 Sistemas portuários

O desenvolvimento econômico verificado no Brasil durante os últimos anos não constituiu fenômeno singular e isolado dentro de novas fronteiras. Ao contrário, um dos sustentáculos desse desenvolvimento tem sido especialmente o aumento de nosso comércio exterior. Ressalvado o pequeno intercâmbio por vias terrestres e por via aérea, a quase-totalidade de nossas relações comerciais com o exterior ocorre por via marítima. Daí desempenharem os portos papel relevante, visto serem pontos obrigatórios de passagem da carga importada e exportada. O próximo quadro indica as variações ocorridas no movimento portuário, entre 1968 e 1971, com relação à navegação de longo curso.

Quadro 2

Movimento portuário 1968/1971 – navegação de longo curso
(em milhões de toneladas)

Portos	1968	1971	Incremento*	
			t	%
Vitória/Tubarão	13,5	28,9	15,4	114,1
Santos	12,4	10,0	(2,4)	(19,4)
Rio de Janeiro	12,0	15,4	3,4	28,3
Paranaguá	1,1	1,7	0,6	54,5
Recife	1,2	1,1	(0,1)	(16,7)
Rio Grande	1,1	1,5	0,4	36,4
Porto Alegre	0,8	0,9	0,1	12,5
Macapá	0,8	1,6	0,8	100,0
Outros	<u>4,4</u>	<u>14,7</u>	<u>10,3</u>	<u>234,1</u>
BRASIL	47,3	75,8	28,5	60,3

Fonte: Ministério dos Transportes. *Anuário Estatístico dos Transportes*, 1972.

* Os números entre parênteses são negativos.

A situação atual dos portos brasileiros desperta grande preocupação, quando projetada a *performance* que lhes será requerida no futuro. É certo que, para a movimentação de minério de ferro e óleo cru, o País tem tido o cuidado de apresentar-se devidamente, construindo instalações específicas, como é o caso observado nos terminais marítimos de Tubarão, Mangaratiba, São Sebastião e, agora, Itaqui. Os fluxos de cargas vinculados ao comércio exterior futuro, todavia, não se limitarão a esses produtos.

Além da carga geral, cogita-se da movimentação portuária de grandes volumes de granéis, que vão requerer manuseio eficiente e econômico. Também o uso intensivo de processos mais modernos de unitização e embalagem de carga parece ferramenta inadiável para o futuro, o que exigirá adequação portuária condizente.

Além da necessidade de reestruturação administrativa e física do sistema portuário, aplicam-se à sua operação considerações da mesma ordem apontada para as ferrovias. No caso, cabe um exame objetivo e imediato da possibilidade de agrupar os portos existentes em sistemas e subsistemas regionais, sob administração descentralizada que opere ao feitiço empresarial, com a presença obrigatória de armadores no plano acionário e gerencial. Essa transformação exigirá o reenquadramento de antigas delegações e concessões e inevitavelmente imporá a racionalização dos investimentos na infra-estrutura.

Paralelamente às alterações exigidas nos campos administrativo, financeiro e operacional, é imprescindível simplificar a legislação vigente e ajustá-la de modo a propiciar uma robusta conversão de esforços em benefício da economia, eficiência e, sobretudo, regularidade. É justo encarar novamente o enfoque do porto como um componente ativo do sistema integrado de transportes e não como parte alienada das possibilidades e exigências do sistema.

Ao discutir-se, por exemplo, a atenção que merecem nossos principais corredores de transporte, erroneamente encarados hoje como “corredores de exportação”,³ necessário se faz tornar inequívoco o entendimento de que os investimentos portuários somente terão expressão quando os portos operarem como um elo dinâmico de uma cadeia que enlace o transporte terrestre e o marítimo.

4.4 Navegação

O setor de navegação pode ser encarado segundo três aspectos distintos: longo curso, cabotagem e interior. Enquanto no primeiro o Brasil tem apresentado dinâmica evolução e resultados extremamente favoráveis, a cabotagem está praticamente estagnada, após declínio constante ao longo de duas décadas. Afinal, a navegação interior, ainda que ardorosamente defendida por alguns políticos e especialistas, continua representando modesto componente no contexto dos transportes, parecendo difícil que passe por substancial incremento de participação nos próximos anos. No que tange à navegação de longo curso, interessa-nos mais de perto analisar a participação brasileira no total transportado, bem como o volume de fretes que nos tocou. Os dados, a seguir, mostram a substancial evolução ocorrida nos últimos anos.

³ Ver, a este respeito, Barat, Josef. Corredores de transportes e desenvolvimento regional. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 301-88, dez. 1972.

Quadro 3

Exportação e importação brasileiras segundo as bandeiras transportadoras
(peso em 10⁶t, fretes em milhões de US\$)

Exportação

Bandeira	1967				1971			
	Peso	%	Frete	%	Peso	%	Frete	%
Brasileira	2,3	11,1	33,5	16,2	5,7	13,4	81,6	20,5
Outras	18,4	88,9	173,5	83,8	36,8	86,6	315,9	79,5
Total	20,7	100,0	207,0	100,0	42,5	100,0	397,5	100,0

Importação

Bandeira	1967				1971			
	Peso	%	Frete	%	Peso	%	Frete	%
Brasileira	8,2	43,9	90,3	41,1	22,6	67,9	258,9	62,6
Outras	10,5	56,1	129,4	59,9	10,7	32,1	154,9	37,4
Total	18,7	100,0	219,7	100,0	33,3	100,0	413,8	100,0

Importação e exportação

Bandeira	1967				1971			
	Peso	%	Frete	%	Peso	%	Frete	%
Brasileira	10,5	26,6	123,8	29,0	28,3	37,3	340,5	42,0
Outras	28,9	73,4	302,9	71,0	47,5	62,7	470,8	58,0
Total	39,4	100,0	426,7	100,0	75,8	100,0	811,3	100,0

Fonte: Ministério dos Transportes. *Anuário Estatístico dos Transportes*, 1972.

O quadro 3 apresentado mostra a magnitude do incremento da participação de nossa bandeira, no que se refere à tonelagem transportada e ao frete. A coerente participação da nossa bandeira tem constituído vigoroso estímulo para a ampliação de nossa indústria naval, além de repercutir favoravelmente em outras áreas da economia.

A frota brasileira de longo curso tem refletido a repercussão econômica do crescimento da parte que toca à navegação de longo curso. O quadro 4 indica a frota disponível em fins de 1971, dedicada a esta atividade, e salienta sua condição extremamente moderna.

Quadro 4

Frota mercante nacional – navegação de longo curso (31.12.71)

Armadores	Cargueiros		Graneleiros		Petroleiros		Total		Idade média (Anos)
	n.º	TPB	n.º	TPB	n.º	TPB	n.º	TPB	
Oficiais	31	263 109	7	309 219	30	802 066	68	1 374 394	5,3
Lloyd	31	263 109	—	—	—	—	31	263 109	5,2
DOCENAVE	—	—	7	309 219	—	—	7	309 219	1,7
FRONAPE	—	—	—	—	30	802 066	30	802 066	7,1
Particulares	30	257 980	5	92 576	—	—	35	350 556	2,7
Total	61	521 089	12	401 795	30	802 066	103	1 724 950	4,9

Fonte: Ministério dos Transportes. *Anuário Estatístico dos Transportes*, 1972.

No que tange à navegação de longo curso, pouco há a acrescentar, exceto quanto à manutenção do vigor com que foi alcançado o melhoramento descrito. Com referência à cabotagem, sabe-se que em 1966 a movimentação de cargas atingiu o total de 17,7 milhões de t/km equivalendo a 14,6% do total do País; em 1971, registrou-se o total de 23,9 milhões (12,3% do total), ocorrendo portanto um incremento de quase 35% em seis anos. Compare-se com a variação de 63% anotada como incremento da produção em t/km para o transporte rodoviário, no período 1966/1971.

Também na navegação de cabotagem ocorreram radicais transformações, a partir de 1964, no que toca à eliminação dos efeitos mais deletérios das influências demagógicas e cartoriais. Isso constituía condição necessária mas não suficiente para restabelecer os áureos tempos, como 1952, em que a cabotagem, movimentando 10,1 bilhões de t/km, respondia por mais de 25% da produção total de transportes.

As dificuldades naturais desse tipo de navegação crescem os problemas do setor portuário e a competição cada vez mais acendrada do transporte rodoviário, ao longo da orla marítima. Não se deve esperar, portanto, substancial transformação na cabotagem, durante os próximos anos. A própria estabilidade de sua participação no rateio intermodal da produção de transporte, no momento, constitui meta ambiciosa, cuja concretização

estará a exigir, no mínimo, melhor adequação do binômio porto-navio em termos operacionais, integração de estiva e capatazia e adoção de processos mais econômicos de unitização de carga.

A revisão da Política Fiscal dos Transportes, ajustando tarifas com base em custos reais, elevaria seguramente o frete rodoviário, especialmente se ocorresse, através de regulamentação adequada, a eliminação da concorrência predatória entre empresas organizadas e carreteiros independentes. Para que essa alteração beneficie a cabotagem, é preciso que sua operação mantenha-se com preços baixos e que seja restaurada a confiança na clientela potencial quanto à regularidade, pontualidade e proteção contra roubos, furtos e avarias que ainda intimidam os usuários.

4.5 Transporte aéreo

Esta modalidade vem apresentando, nos últimos anos, substancial incremento no transporte de passageiros e de cargas, ainda que o fato não repercute sensivelmente em termos relativos, quando comparado com a produção geral de transporte no País. Entre 1963 e 1972, ocorreu um aumento de 261% no transporte de cargas, que movimentou no último ano cerca de 272 milhões de t/km; no mesmo período, o transporte de passageiros cresceu de 111%, alcançando o total de 6,3 bilhões de pass/km. Graças às medidas enérgicas tomadas a partir de 1964, racionalizando a atuação do transporte aéreo, nos campos físico, operacional e tarifário, este setor obteve meios para o desenvolvimento hoje observado, não se prevenindo regressões quanto ao futuro.

Impõe-se atingir novas metas, até agora ignoradas ou superficialmente abordadas. Dentre essas, distinguem-se: maior utilização do transporte aéreo para produtos de densidade econômica elevada, como é o caso de carnes; maior adequação da infra-estrutura de vôo, especialmente melhor integração entre aeroportos, estações e transporte urbano, nos centros mais populosos; estímulo a linhas alimentadoras; exploração mais organizada dos *pools* em "pontes aéreas"; aumento na segurança de vôo; expansão do uso comercial de helicópteros. A conveniência da colocação da aviação civil no contexto do Ministério dos Transportes será discutida mais adiante.

4.6 Dutos

Até o momento, concentram-se na Petrobrás a experiência e a tradição no uso de dutos. Prevê-se que essa empresa atenderá doravante a substancial incremento da rede já implantada, para atender à criação ou ampliação de suas refinarias, importação de óleo cru e gás de fontes não-tradicionais bem como irradiação de indústrias petroquímicas subsidiárias ou afiliadas. Tratando-se de instalações industriais para uso restrito, a rede da Petrobrás escapa ao interesse direto do setor de transportes, exceto quanto à integração de seus terminais com a rede convencional de transportes.⁴

⁴ Ver a este respeito, Silva Moura, C. A. da & Sant'Anna, Adailo. Transportes de grânéis líquidos: movimentação de petróleo e seus derivados por condutos, neste número especial da *Revista de Administração Pública*, p. 265.

Pode-se prever, a médio prazo, a demanda de instalações de uso geral, dentro do contexto de transportes, quando se ampliar a possibilidade de utilização de dutos para outros tipos de granéis, como cereais, minérios e derivados. Será então o caso de disciplinar previamente a utilização desse meio e sua integração com os demais, de modo a estimular sua presença no cenário nacional.

Até o momento, as experiências conhecidas no campo nacional são tão diminutas que sua presença não é de molde a exigir atenção mais minuciosa. Este é o caso do mineroduto da SAMARCO, ora em fase de locação entre Alegria, MG, e o litoral do Espírito Santo.

4.7 Transporte urbano

Atualmente, a taxa de incremento anual de acidentes rodoviários nas principais áreas metropolitanas do Brasil é de 20%. Essas áreas concentram, em cerca de 3 mil km de artérias e vias expressas, 80% do total da frota de automóveis registrados, o que, em 1971, correspondia a 2,1 milhões de unidades.

O fenômeno descrito não é privilégio nacional. Repete-se, monotona-mente, nas nações mais desenvolvidas e segue desafiando a argúcia dos planejadores, a capacidade dos governantes e a paciência dos governados. Na falta de metodologias eficientes que, lançando mão de recursos financeiros exequíveis, permitam concretizar o ideal do tráfego fluente com o mínimo de acidentes, talvez seja mais simples enunciar *o que não fazer*, quando se tenta, se não resolver, pelo menos atenuar a aflitiva situação atual do transporte urbano. O decálogo *do que não fazer* poderia assim enunciar-se:

1. Considerar que o transporte urbano é estanque e independente da sociologia, urbanismo, planejamento habitacional e industrial, ecologia, economia e demais ciências que regulam o comportamento coletivo e o uso da terra.
2. Admitir que a ação governamental, com referência a habitações, possa correr independente da relacionada com os transportes.
3. Permitir que se ensaiem e executem obras de vulto (pontes, metrô, aeroportos, *monorails*, ferrovias suburbanas, etc.), sem que estejam prévia e racionalmente compatibilizadas com os meios de transporte existentes e projetados.
4. Aceitar que a solução dos problemas de transporte urbano seja procurada através da autoridade punitiva ao invés do *planejamento preventivo*. Enquanto a primeira, duvidosamente, pode amealhar mais algumas moedas e irritar o usuário, a segunda, quando menos, solidifica a crença no que não se deve fazer.

5. Refugar ou adiar a tentativa de abordar o problema em toda a sua plenitude, a qualquer pretexto. Em áreas urbanas e suburbanas, o custo de imóveis aumenta dia a dia e a solução de hoje será mais cara amanhã, pelo menos no que se refere à desapropriação.
6. Esperar solução para o problema pela implantação de mais um órgão executivo ou a formação de mais um conselho executivo, aglomerando vários órgãos. O primeiro, ao ser criado, colidirá com os demais existentes. O segundo poderá funcionar eventualmente como órgão deliberativo, jamais corporificar e dar conta da responsabilidade de fazer.
7. Imaginar que se possa resolver nossos problemas de transporte urbano pela mera importação de firmas ou pessoas estrangeiras, com larga experiência no ramo. Na realidade, a experiência existente no exterior é menor do que parece e, para ser útil, necessita ser “tropicalizada”, sempre que represente algo mais que um teste com resultados ainda duvidosos.
8. Aguardar que, enquanto se estudam soluções para São Paulo e Guanabara, continuem crescendo à revelia outras 8 ou 10 áreas metropolitanas no País, com monótona repetição de problemas, na presunção de que, resolvidas as primeiras, cuidar-se-á adequadamente das demais. São Paulo e Guanabara estão vivendo sua fase crítica, onde qualquer solução é onerosa e imperfeita. A atuação organizada e inteligente para as demais, com caráter preventivo, conduzirá a soluções menos caras e mais perfeitas.
9. Supor que o problema de transporte urbano restringe-se à ampliação das vias, sem cogitar dos veículos. Enquanto dificilmente ampliam-se as vias e, com crescente facilidade, aumentam as frotas, é evidente que se agrava o problema ao invés de resolvê-lo.
10. Concordar que o transporte urbano é matéria de alçada das prefeituras e, quando muito, do Governo estadual. Somente o Governo federal tem autoridade ampla, maiores recursos financeiros e mais larga capacidade de aval, requisitos necessários para abordar e decidir com êxito o problema. Falta-lhe acrescentar, para a solução, o quarto ingrediente, que é a decisão de atingi-la, com a colaboração de pessoal capaz, venha de onde vier.

5. Indústria de veículos

5.1 Indústria automobilística

Iniciando sua atividade organizada em 1967, com pouco mais de 30 mil unidades, a indústria automobilística aspira, em 1975, chegar à produção de um milhão de unidades. Sua expansão, salvo pequenas crises, seguiu um ritmo uniformemente crescente e envolveu a criação de toda uma série de indústrias subsidiárias e satélites, gerando empregos e consumindo matéria-prima brasileira. No Brasil esta indústria veio outra vez reafirmar sua precedência sobre a disponibilidade de estradas e aparelhamento urbano, à feição do ocorrido nos Estados Unidos da América do Norte. O efeito desta indústria no desenvolvimento brasileiro durante

as duas últimas décadas dispensa comentários. O fato de acentuar problemas relacionados com a mesma não implica, portanto, reduzir-lhe o mérito ou não compreender sua valia.

No que tange à versatilidade da indústria, conhecemos hoje a variedade e sofisticação alcançadas. O ponto nevrálgico, agravado nos últimos anos, refere-se ao descompasso entre a produção de veículos pesados, em comparação aos leves.⁵ No primeiro semestre de 1973 foram produzidas cerca de 337 mil unidades, das quais quase 65% foram automóveis; os caminhões representaram menos de 8% e os ônibus não chegaram a 0,5%.

Enquanto os automóveis têm assegurada sua colocação no mercado, graças a instrumentos de crédito de fácil aplicação, ainda carecem de exame os dispositivos que venham a permitir a renovação e expansão da frota de veículos pesados, especialmente no que se refere à sua colocação nas fontes de produção agrícola. Quanto aos automóveis, merece reexame a facilidade com que tem sido estimulado o incremento de sua produção e sua colocação no mercado doméstico. A multiplicação acelerada da frota urbana, desacompanhada da ampliação de vias e áreas de estacionamento, públicas e privadas, tem contribuído para agravar a situação dos centros mais populosos.

Parece extremamente benéfico para o País a tentativa de estimular a exportação de veículos, com o duplo intuito de colocar os excedentes de produção e de garantir que o produto seja competitivo, em qualidade e custos.

5.2 *Indústria aeronáutica*

Não se pode esperar que a indústria aeronáutica brasileira, em estado pouco além de embrionário, venha a competir com as grandes indústrias estrangeiras, quanto a aeronaves de grande porte. Não obstante, atentadas as dimensões de nosso território, o avião pequeno tem largo mercado potencial, em linhas alimentadoras e como veículo privado para a marcha para o Oeste e Amazônia. É auspiciosa, portanto, a iniciativa ora adotada pela Embraer, a que tocará preservar a boa qualidade, baixo custo e alta segurança de sua produção, para garantir e estimular o mercado respectivo.

5.3 *Indústria ferroviária*

Até o presente, a indústria ferroviária instalada no Brasil, com capacidade para considerável volume de produção, não pôde dar o melhor de si, notadamente pela irregularidade e intermitência do mercado doméstico. A longos períodos de estagnação sucedem-se vultosos pedidos de compra, requerendo muitas vezes o recurso à importação, quase sempre financiada. É diminuta a exportação brasileira de vagões, ainda que esse produto tenha boas condições competitivas, em qualidade e preço.

⁵ Almeida, José. A evolução da capacidade de produção da indústria automobilística brasileira no período 1957-1969. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 55-80, jun. 1972.

Estas circunstâncias levaram a indústria brasileira de vagões a diversificar sua produção, que hoje se dirige ao suporte da indústria automobilística e, em menor escala, à fundição. É possível prever uma demanda da ordem de 5 mil vagões por ano, para reposição e ampliação da frota nacional, e moderada exportação a alguns países vizinhos. Até o momento, a produção colocada no Brasil pela indústria nacional oscila anualmente em torno da média de mil unidades.

Não parece difícil requerer da indústria ferroviária maior esforço, sempre que, em paralelo, organizem-se devidamente os clientes, em maioria pertencentes ao poder público. Quanto ao equipamento de tração, estamos alcançando o ponto em que se justifica economicamente a produção de maiores unidades, para consumo doméstico e exportação de excedentes. Parece fácil acomodar-se a indústria instalada de modo a alcançar esta meta.

5.4 Indústria naval

Entre 1966 e 1970, nossa frota mercante pôde aumentar de quase 65%, graças à indústria naval instalada. Tal indústria também responde pela crescente criação de oportunidades de emprego e consumo de matérias-primas. É meta governamental anunciar que a frota mercante brasileira, com 2,3 milhões de tdw em 1970 alcance, em 1975, 5 milhões de tdw. Para tanto, consta que os estaleiros nacionais estão comprometidos com encomendas pelos próximos anos, sujeitos alguns a consideráveis investimentos para ampliação. Em se tratando de matéria sem crises previstas, não se justifica seu maior desenvolvimento num texto resumido.

6. Administração e finanças

Com base na reforma administrativa, decretada no início de 1967 e parcialmente implantada até o presente, circunstâncias posteriores à elaboração do documento legal recomendam as seguintes providências principais:

Incorporação da aeronáutica civil ao Ministério dos Transportes. Trata-se, por um lado, de assegurar planejamento integrado entre o transporte aéreo de cargas e passageiros e as demais modalidades e, por outro, de prover os recursos suficientes no sentido de que essa modalidade seja contemplada com parte dos meios a serem racionalmente aplicados pelo País.

Redistribuição de atribuições entre os órgãos do poder público. Conforme acentuado no início deste trabalho, trata-se de delegar às órbitas estaduais, sob coordenação e controle federais, atribuições cujo exercício, mediante essa transferência, será mais econômico e eficiente.

Maior utilização do setor privado. Trata-se de convocar o setor privado e, mesmo, a poupança doméstica, para aliviar em parte o erário público e, ao mesmo tempo, tirar melhor partido da experiência acumulada nas áreas de *marketing* e agressividade comercial.

Revisão das atividades de conselho e assessoramento. Em face do atendimento parcial ao preconizado na reforma administrativa estamos, no momento, em uma fase de transição geradora de insegurança nas entidades federais de transporte. Entre outras medidas, convém revigorar a atuação do Conselho Nacional de Transportes, com atribuições deliberativas, robustecer o assessoramento direto ao Ministério dos Transportes e, segundo sejam definidas as formas de sua atuação no campo de cada modalidade, adequar entidades consultivas que disciplinem e apoiem os respectivos responsáveis, de modo a evitar a exacerbação de poder em termos individuais ou a promoção política pessoal.

No que tange a finanças, o setor de transportes está carente de revisão cuidadosa da política fiscal que rege cada componente. Importa legislar de maneira a, por um lado, preservar o usuário de tributação e tarifação excessivas e, por outro, fazer com que o mesmo pague pelo transporte de que se serve. Parece inadequada a manutenção da atual plethora de fundos estanques para cada modalidade de transporte. Idêntica consideração aplica-se à cobrança repetitiva de tributos, com títulos distintos e em fases sucessivas, destinados todos a uma só finalidade. Note-se que a política fiscal, como parte integrante da política de transportes, deve propiciar, em forma flexível e oportuna, o esteio financeiro para que se alcancem as metas colimadas, com equidade e justiça para usuários e contribuintes. Assim, a política fiscal tem de representar um instrumento de realização e não um conjunto de peças que asfixiem certas áreas de atividades e subsidiem outras, indiscriminadamente.

Summary

The author starts his article taking for granted that the present stage of Brazilian economic development would require the formulation of a new national transportation policy, even though something more consistent than mere rudimentary outlines of policy and planning attempts had prevailed in the past. For this purpose, not only a new evaluation and orientation of the existing available governmental finance, instruments and mechanisms — according to the new necessities and shortages arisen by the acceleration of the economic growth itself — but also the conception of administrative and institutional complementary means and providences, would be necessary.

Among the latter, Prado emphasizes: a) the necessity of redistributing attributions among the agencies of public sector; b) the better and more intensive use of the private sector services; c) the new formulation of advisory and counseling activities — especially regarding the National Transportation Council reinforcement; d) the incorporation of the civil air transport agencies in the Ministry of Transportation. Examining briefly the physical and operational conditions of each transportation mode, Prado recommends objectives and guidelines, in order to establish the bases for a sound formulation of transportation policy.