

# PESQUISAS

## Política de transportes: consolidação de princípios, normas fundamentais e diretrizes contidas em documentos do Governo (período 1964-1972)

STURE WESTERLUND\*

*1. Introdução; 2. Princípios, normas fundamentais e diretrizes das políticas de transportes; 3. Conclusão.*

### 1. Introdução

O presente documento é um resumo de parte de pesquisa feita recentemente pelo autor, no âmbito interno do GEIPOT, valendo-se de documentos e publicações já do domínio público, adotados ou não oficialmente pelo Ministério dos Transportes.

A pesquisa levanta, inicialmente, as atuais conceituações e definições algo esparsas e não sistematizadas do que se entende por política, e, parti-

\* Engenheiro pela Universidade do Brasil. Curso de economia de transportes, GEIPOT. Curso da Escola Superior de Guerra. Curso de engenharia econômica e administração industrial, UFRJ. Estágio nos Estados Unidos, PNUD/BIRD. Ex-engenheiro do setor de coordenação técnica do GEIPOT. Ex-redator-chefe da *Revista Brasileira de Transportes*. Ex-chefe do setor de estudos e pesquisas da Assessoria de Planejamento e Orçamento do Ministério dos Transportes. Membro dos conselhos deliberativos da Sudeco e Sudesul. Atualmente é assessor da Presidência do GEIPOT. (Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes).

cularizadamente, por política de transportes. A seguir, é feito um levantamento dos princípios, normas fundamentais e diretrizes da política de transportes, de ordem geral, constantes dos principais documentos do Governo, publicados de 1964 a 1972.

Finalmente, é apresentada, como conclusão central, a necessidade de estudos futuros visarem à conceituação ampla da política de transportes, situando-a e integrando-a intimamente na política nacional, de modo que se obtenham política, econômica e socialmente, resultados otimizados nos planejamentos globais.

Dada a extensão da pesquisa original, selecionaram-se para o presente trabalho apenas as seções cujo nível de generalidade se enquadra de forma suficiente no escopo essencial da temática deste número especial da *Revista de Administração Pública*.

Contudo, para o leitor interessado nas seções aqui não tratadas, vale a bibliografia indicada no final do trabalho, onde poderá ser encontrada, na própria fonte, a íntegra da matéria. Recomenda-se, sobretudo, a consulta às bibliografias n.ºs 4 e 6, referentes, respectivamente, ao Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1966) e às várias obras de estudos dos transportes no Brasil, realizados em 1965-1967 pelo GEIPOT, dentro do vasto programa de assistência técnica das Nações Unidas, sob a tutela do Banco Mundial. Essa bibliografia, por sua extensão e complexidade, é de difícil consolidação e sintetização, podendo assim, em alguns casos, ter ocorrido omissão de aspectos importantes, no resumo do presente documento.

Cumpra salientar que este documento pretende não apenas fornecer matéria informativa a respeito da orientação doutrinária dada ao setor dos transportes pelos governos pós-revolucionários, como também constituir subsídios para a elaboração de futuros estudos referentes a planejamento governamental de transportes, disciplinados em função de conceitos e critérios normativos *a priori* estabelecidos.

## 2. Princípios, normas fundamentais e diretrizes das políticas de transportes

Discriminam-se, a seguir, apenas aqueles *princípios, normas fundamentais e diretrizes* constantes de documentos oficialmente aprovados, desde 1964. Muitas das diretivas constantes de palestras, conferências, artigos, etc., mesmo que de autoria das autoridades responsáveis, não se transcrevem pelos seguintes motivos: a) torna-se praticamente impossível a coleta de todos os pronunciamentos, embora oficiais, havidos até o presente momento, daí que alguns poderiam ser citados e outros omitidos, invalidando o esquema de abrangência total; b) na realidade, a grande maioria dos pronunciamentos, senão todos, já se tem inserido, direta ou indiretamente, naqueles princípios exarados nos planos ou programas oficiais; c) simples enunciado daqueles elementos em pronunciamentos não bastaria para caracterizar a política de transportes. O que chama a atenção é a repe-

tição, nos sucessivos documentos, de princípios, normas e diretrizes, sem que tenha havido, necessariamente, uma implementação efetiva dos mesmos,<sup>1</sup> graças a um planejamento setorial, ou mesmo a adoção oficial de alguns documentos pelo Ministério dos Transportes.

## 2.1 Do Programa de Ação Imediata – Triênio 1964-1966(1)

2.1.1 Quanto à infra-estrutura, o arcabouço de um sistema nacional de transportes deverá ser constituído a curto prazo

A) Do ponto de vista socioeconômico:

a) por uma linha-tronco marítima, prolongada através do caudal amazônico até o extremo NW (Tabatinga), interligados os núcleos socioeconômicos da faixa litorânea e os núcleos ribeirinhos daquele caudal servidos por terminais adequados;

b) por linhas-tronco rodoviária e ferroviária, entre o extremo Sul e o Nordeste (S. Luís), traçadas ao longo do planalto interior, a coberto da serra litorânea, e dentro da faixa de 500km a partir da costa, a mais densamente povoada e de maior significação econômica, de maneira a eliminar os atuais istmos de circulação interior;

c) por um sistema rodoferroviário, com vias superpostas ou alternadas, entre o núcleo central (Rio–São Paulo–Belo Horizonte–Brasília) e a região Centro-Oeste, atingindo ainda:

Goiânia e Cuiabá;

a região amazônica;

as fronteiras;

o interior paulista, com fortes conexões ao norte paranaense;

d) por linhas interiores terrestres (ou, futuramente, onde convier, por canais navegáveis), interligando núcleos interiores situados em vales ou bacias diversas;

e) por um sistema de terminais – marítimas, aéreas, fluviais, rodoviárias, ferroviárias – no que se refere a prolongar troncos, dando-se a necessária continuidade ao sistema de transportes;

f) por vias pioneiras complementares – rodovia, aerovia e, por vezes, via fluvial – complementando, conforme as circunstâncias, os demais sistemas de transportes, destinados a atender a circulação socioeconômica.

B) Do ponto de vista político-estratégico:

a) os troncos principais – marítimo, ferroviário e rodoviário, já mencionados no item anterior – complementados pelas terminais, respectivos portos e aeroportos, tornam-se indispensáveis à segurança nacional como

<sup>1</sup> Ver a este respeito De Paola, Magali e Azeredo, Ricardo Luiz. Política de Financiamento do setor de transportes, neste número especial da *Revista de Administração Pública*, p. 117.

elementos essenciais à existência de um sistema de transportes múltiplos, eficientes e de alto rendimento, além de ligações permanentes e de rendimentos apreciáveis com as extremidades lindeiras, nas fronteiras norte, oeste e sul;

b) esses troncos longitudinais devem ser interceptados em toda a sua extensão e, nomeadamente, na altura do centro de gravidade político-econômico (região centro-meridional), por transversais ou diagonais terrestres ou fluviais, ligando-os às zonas Sul, Centro-Oeste e Nordeste, de maior sensibilidade estratégica;

c) uma rede eficiente de aeroportos reforçará as ligações entre o centro-meridional e as regiões Nordeste, Centro-Oeste e Sul, apoiando-se no quadrilátero Belo Horizonte—São Paulo—Rio—Brasília—Belo Horizonte;

d) outras ligações secundárias, de caráter político-administrativo, poderão desenvolver-se em sistemas radiais, sobretudo aéreos, ligando núcleos interiores ou fronteiriços aos centros governamentais em cujas órbitas gravitem.

### 2.1.2 Quanto à superestrutura, deverá ser providenciado

a) reaparelhamento de meios de transporte, visando à adequação qualitativa dos sistemas à demanda respectiva;

b) melhoramento dos equipamentos complementares: comunicações, sinalizações, etc.;

c) ampliação e adequação das terminais marítimas, ferroviárias, rodoviárias às necessidades básicas de sua utilização nacional;

d) reorganização dos serviços de manutenção em geral.

### 2.1.3 Quanto à exploração, cuidar-se-á de

a) revisão da política salarial e empregatícia de maneira a atribuir-se remuneração justa à força de trabalho, realmente necessária para proporcionar produtividade razoável aos sistemas;

b) atualização dos métodos de operação dos sistemas de transporte pesado, terminais inclusive, com o objetivo de aumentar a produtividade e rentabilidade respectivas;

c) regulamentação da exploração dos sistemas de transporte, visando a eliminar restrições, proporcionar facilidades e preservar o direito de opção do usuário entre serviços organizados e explorados, racional e economicamente;

d) eliminação das redes ou vias terrestres de exploração antieconômica insuperável — ressalvados os interesses político e estratégico;

- e) execução de uma política tarifária realista, de maneira a deixar ao usuário o custo integral do serviço prestado;
- f) concentração de atividades de supervisão e coordenação com sistemas da mesma natureza, constantes em suas áreas comuns de exploração.

#### 2.1.4 Quanto à coordenação dos sistemas, procurar-se-á obter

- a) elaboração democrática de um planejamento global a longo prazo, implementando por planos a médio prazo e por programas anuais infra-estruturas, superestruturas e serviços em termos de sua exploração, extensão e alocação de recursos;
- b) aplicação dos investimentos, segundo critérios de prioridade que visem, em função da demanda, ao desenvolvimento coordenado e equilibrado entre sistemas e, dentro destes, a atender, primeiramente, os empreendimentos de maior expressão socioeconômica e, eventualmente, político-estratégica;
- c) revisão da legislação sobre exploração dos transportes, de forma que se situem as ofertas em termos competitivos, a preços que cubram os custos totais, refletindo, assim, as economicidades relativas entre os sistemas.

#### 2.1.5 Dever-se-ão adotar os seguintes critérios de prioridades e orientação dos investimentos

No programa trienal, na medida das possibilidades, acelerar-se-ão os esforços no sentido de uma política ordenada de investimentos, evitando a pulverização de recursos escassos, para obter a maximização da produtividade econômica e social, respeitadas as necessidades político-estratégicas.

Daí a preocupação constante no sentido de que os investimentos busquem, de um lado, integrar e, de outro, aumentar a produtividade dos sistemas de transportes, reduzindo os custos unitários e eliminando, progressivamente, os deficits operacionais.

A sua harmonização com a poupança e recursos externos, evitando a aceleração do processo inflacionário e, sem dúvida, outro objetivo básico de transcendental importância. Os recursos assim obtidos destinar-se-ão aos setores de transportes em função da demanda atual e potencial, ajustado cada um deles à natureza e quantificação de carga a transportar e à etapa econômica ideal a ser realizada na utilização de cada meio.

2.1.6 No *setor financeiro* intersetorial, o programa trienal, condicionado pela disponibilidade de recursos, foi ajustado de forma a minimizar emissões. Assim, dentro dos estabelecidos critérios de prioridade e no âmbito de cada setor, inclusive no de transportes, deve-se buscar: a)

racionalizar os investimentos; b) refletir as medidas tomadas tendentes a reduzir os deficits.

*2.2 Das Diretrizes (junho de 1964) e Exposição de Motivos do Senhor Ministro da Viação e Obras Públicas (setembro de 1946), referentes ao Plano Nacional de Viação, de 1964(2)*

O Plano Nacional de Viação se apresenta como *peça fundamental na formulação* de qualquer política de transportes, uma vez que define em largos traços os elementos infra-estruturais de qualquer dos diferentes sistemas que devem permitir a circulação nacional, dinâmica capaz de atender os reclamos de bem-estar, unidade e segurança do País. Constitui, assim, instrumento essencial para a fixação de uma orientação superior no que se refere à convergência de propósitos e ordenação de investimentos, visando, quer à implantação das vias e terminais, quer à elaboração do planejamento operacional dos sistemas de transportes, de maneira que lhes permita condições reais de produtividade e auto-suficiência financeira.

2.2.1 As vias e terminais constantes do Plano Nacional de Viação deverão ter caráter eminentemente nacional, antes que sentido regional ou local, cujos interesses particulares deverão ser atendidos pelos próprios estados ou municípios, mediante a organização de planos complementares.

2.2.2 A continuidade e vitalização dos troncos longitudinais rodoferroviários e marítimos, bem como das terminais portuárias e aeroviárias, na faixa profunda de 500km no litoral, apresenta-se como imperativo inadiável dentro das realidades nacionais.

2.2.3 A ligação do centro do poder político nacional — Brasília — com os demais centros do poder nacional, principalmente as capitais, considera-se também de importância prioritária.

2.2.4 O escoamento dos produtos industriais, minerais, agrícolas e pastoris, relevantes para a economia nacional, deverá ser facilitado através de acessos fáceis aos centros produtores e ligações eficientes — permanentes e a baixo custo — com os grandes centros de consumo e terminais marítimas e fluviais, em sistemas financeiramente equilibrados.

2.2.5 As solicitações estratégicas militares, definidas pelo Estado-Maior das Forças Armadas, inclusive o acesso adequado às fronteiras terrestres e marítimas em pontos de maior sensibilidade, deverão ser devidamente considerados e atendidos.

2.2.6 A articulação do sistema de viação nacional com os sistemas pan-americanos e internacional deverá ser prevista e efetivamente realizada.

2.2.7 A rodovia e a aerovia e, por vezes, também a via fluvial, constituirão as vias pioneiras e complementarão, conforme as circunstâncias, os demais sistemas de transportes destinados a atender a circulação socio-econômica.

2.2.8 Os troncos principais — marítimo, ferroviário e rodoviário — e as aerovias, servidos por terminais adequadas, tornam-se indispensáveis à segurança nacional, como elementos essenciais à existência de um sistema de transportes múltiplos, eficientes e de alto rendimento estratégico.

2.2.9 Esses troncos longitudinais devem ser interceptados em toda a sua extensão e, nomeadamente na altura do centro de gravidade político-econômica (região centro-meridional), por transversais ou diagonais, terrestres ou fluviais, ligando-os às zonas Sul, Centro-Oeste e Nordeste, de maior sensibilidade estratégica.

2.2.10 Uma rede eficiente de aeroportos reforçará as ligações entre o centro-meridional e as regiões NE, SO e S, apoiando-se no quadrilátero Belo Horizonte—São Paulo—Rio—Brasília.

2.2.11 Outras ligações secundárias, permanentes, de caráter político-estratégico, poderão desenvolver-se em sistemas radiais, aéreos, rodoviários e fluviais, ligando núcleos interiores ou fronteiros aos centros governamentais em cujas órbitas gravitem.

### 2.3 *Da Lei n.º 4592/64 (PNV, de 1964) (3)*

2.3.1 Somente às vias de transporte e terminais, previstas no PNV, serão atribuídos recursos à conta do orçamento geral da União, de fundos específicos e de quaisquer outras fontes.

2.3.2 A execução do PNV obedecerá a planos quadrienais de obras elaboradas pelos órgãos competentes do Ministério da Viação e Obras Públicas e do Ministério da Aeronáutica, aprovados pelos conselhos setoriais respectivos, pelo Conselho Nacional de Transportes e homologados pelo poder executivo.

2.3.3 O Plano Nacional de Viação será revisto de 5 em 5 anos.

### 2.4 *Do Programa de Ação Económica do Governo, 1964-1966(3)*

2.4.1 O programa de governo visa ao eficiente e econômico atendimento da demanda por transportes e à eliminação de dois distintos focos inflacionários. O primeiro destes é a inflação de custos, resultante de uma

crescente queda de eficiência na aplicação dos fatores de produção; e o segundo, o efeito monetário ocasionado pelas emissões necessárias à cobertura de deficits operacionais.

Para tanto, programa-se a redução dos custos do transporte e sua gradativa e total transferência para os usuários por meio dos fretes, convergindo ambos para o equilíbrio financeiro das autarquias, de forma que inverta a tendência à participação crescente da coletividade nos custos de transportes.

2.4.2 Operacionalmente menos subsidiado, o setor rodoviário absorveu nos últimos anos 80% do incremento da demanda, pois, por suas condições de rapidez, disponibilidade, flexibilidade e segurança, tem merecido a preferência dos usuários, não obstante nem sempre ser o meio de transporte ideal, do ponto de vista da economia nacional. A participação dos setores marítimo e ferroviário no total das mercadorias transportadas decaiu de 67% para 33% em 14 anos o que, aliado à sua alta proporção de custos fixos e à elevação dos custos variáveis, explica uma grande parte dos seus crescentes deficits.

Com vistas à correção destas anomalias prevê o programa governamental de investimentos para 1965-1966 uma atuação maciça em duas frentes independentes: a operacional e a de investimentos.

Do ponto de vista operacional, as modificações são de três categorias: as que visam a dar melhor aproveitamento aos recursos existentes, atualmente de baixo rendimento; as estruturais, representadas pelas medidas de reorganização administrativa, com vistas ao melhor aproveitamento do potencial gerencial; as comerciais, a fim de permitir às autarquias concorrer pelas cargas, sem depender de subsídios ou favoritismo, e livres, por outro lado, da função de subsidiar o transporte de certas cargas ou passageiros; e, finalmente, as relacionadas com a reformulação da política trabalhista das autarquias, liberando-as dos excessivos ônus com pessoal, graças a organismos de treinamento de pessoal, com vistas não somente à sua maior produtividade dentro da própria autarquia mas, também, ao seu deslocamento para outras entidades governamentais e para a iniciativa privada.

2.4.3 O resultado do elenco de medidas a serem tomadas em 1965 e 1966 se traduz na regressão, durante o período, das até então crescentes subvenções.

Por outro lado, a aplicação dos investimentos visa à expansão dos sistemas de transporte a longo prazo, precedida da aplicação de recursos na eliminação dos atuais estrangulamentos, causa principal da baixa produtividade, principalmente dos setores ferroviário e marítimo. Para tanto, torna-se necessário destinar maior volume de recursos não a maiores inves-

timentos em navios, vagões e locomotivas, ou seja, material rodante em geral, mas sim à infra-estrutura dos sistemas: portos, linhas, pátios e terminais, cujas condições atuais são causa fundamental do baixo aproveitamento do material de tráfego já existente.

## 2.5 *Do Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, 1966-1967(4)*

### 2.5.1 Os pontos básicos da política nacional de transportes devem ser

a garantia de livre escolha do usuário;

a fixação de tarifas à base de custos reais.

#### A) *Liberdade de escolha do usuário*

O usuário deve ter liberdade de escolher o serviço mais adequado a atender suas necessidades de transportes. No Brasil, onde as atividades econômicas são descentralizadas, delas participando dezenas de milhares de unidades de decisões, seria economicamente inviável definir, *a priori*, qual a modalidade ou serviço de transporte a ser utilizado nessas atividades.

#### B) *Preços iguais aos custos reais totais*

Os preços ou tarifas dos vários serviços de transportes, em princípio, devem traduzir os custos reais totais de prestação. Deste modo, evitam-se distorções no uso dos serviços e na localização da atividade econômica.

Num país onde as subvenções aos serviços de transporte são amplas, como no caso brasileiro, estão presentes normalmente dois tipos de distorção:

a) A subvenção ao setor de transportes em conjunto, ainda que neutra em relação às várias modalidades, conduz a uma localização ineficiente das unidades produtivas. Dependendo do grau de incidência dos custos de transportes das matérias-primas e do produto final sobre os custos totais de produção e distribuição, a subvenção leva, inevitavelmente, a uma centralização ou descentralização economicamente injustificável.

b) As subvenções discriminatórias, isto é, proporcionalmente maiores para certas modalidades, são responsáveis, além de distorção anterior, por uma estruturação ineficaz da demanda.

Alguns serviços de transporte, usuários de mais recursos reais que outros seus substitutivos, se utilizam mais acentuadamente por serem subvencionados.

2.5.2 Entretanto, nem a liberdade de escolha do usuário, nem tarifas que cubram os custos reais totais, por si, garantem que a estruturação e a operação do sistema de transportes sejam feitas segundo padrões ótimos de eficiência. É imprescindível que os componentes dos custos tenham sido reduzidos ao mínimo possível, sem sacrifício da liberdade do usuário.

2.5.3 Tanto a expansão das várias modalidades e serviços de transporte como sua operação devem levar em conta a evolução tecnológica e os aspectos competitivos e complementares, procurando minimizar os custos reais totais para a sociedade, sem redução de eficiência no resto da economia.

2.5.4 A coordenação dos transportes será resultado da livre opção do usuário em face de uma constelação de serviços ofertados. Considerando-se que os preços desses serviços traduzem os custos reais e considerando, ainda, que esses custos estão minimizados, a livre opção do usuário, que busca atender suas necessidades da forma mais eficiente, conduz a uma ótima estruturação e operação dos serviços de transporte.

2.5.5 Política de pessoal, operação e investimentos

a) Política de pessoal

Quanto ao pessoal, várias afirmativas aplicam-se a todas as modalidades. Nos quadros existentes no serviço público, o acesso, há longo tempo, vem ocorrendo em função de atendimento a clientela política e assistência social, sem qualquer processo racional de seleção.

O serviço público deve perder as características de empreguismo e assistência social e os transportes não podem suportar a herança de desmandos anteriores, que os oneram com inconvenientes admissões de pessoal, ainda que se reconheça a necessidade urgente de a economia do País desenvolver-se de modo que absorva a mão-de-obra ociosa e os novos ingressos no mercado de trabalho.

b) Política de operação

Do ponto de vista operacional é comum a todas as modalidades o seguinte:

tarifas irrealistas;  
ineficiência das operações e custos elevados;  
ausência de contabilidade de custos;  
falta de tino empresarial nas empresas públicas.

Assim, são necessárias as seguintes medidas gerais:

continuação dos estudos do GEIPOT;  
redução de custos e implantação do sistema de contabilidade de custos;  
tarifação a base de custos reais;  
administração das empresas com critérios empresariais.

### c) Política de investimentos

No que se refere a investimentos, é comum a todas as modalidades o seguinte:

custos elevados;  
falta de planejamento setorial e integral;  
ausência de programação na execução.

Assim, são necessárias as seguintes medidas:

início da execução dos planos diretores estudados pelo GEIPOT em todos os níveis de governo;  
programação da execução de projetos;  
continuação dos estudos do GEIPOT;  
definição de programas a curto prazo (2 anos) nos setores e áreas onde ainda não existem planos diretores.

### 2.5.6 Política de integração das modalidades de transporte

É imprescindível que se tenha uma visão histórica da evolução dos transportes a fim de se compreender o problema da integração das várias modalidades no presente. *A estrutura dos sistemas de transporte resulta da ação mútua que exercem entre si os fatores geográficos, econômicos, político-sociais, estratégicos e, especialmente, a tecnologia dos transportes.* Com exceção dos fatores geográficos, que podem ser considerados fixos, ainda que em alguns países já se pense modificar as condições de relevo e de clima pelo uso da energia atômica, são os outros fatores mencionados e a tecnologia de transporte, em face de condições físicas diversas, que determinam a estrutura dos transportes num dado momento histórico. Em consequência, as características dos sistemas de transporte nos países desenvolvidos não podem ser tomadas como modelo para a estruturação dos sistemas de transporte nos países subdesenvolvidos. Muito menos pode-se pensar em repetir a experiência histórica desses países.

Abstraindo-se todas as variáveis citadas, com exceção da tecnologia, é o suficiente para se compreender que as soluções atualmente indicadas para os problemas de transporte serão necessariamente distintas das empregadas no passado. Porém é necessário *que se tenha em mente também a evolução dos fluxos de intercâmbio internos e externos que determinam as necessidades de transporte.* Esses fluxos variam no tempo e no espaço. *Nos países subdesenvolvidos, cujas atividades econômicas são incipientes, seu grau de mutabilidade é elevado.*

### 2.5.7 Racionalização do sistema de transporte

*A racionalização do sistema de transporte* no País não pode ser conseguida se forem desconhecidos os fatores que criam as necessidades de transporte

e a forma de atendê-las, levando em conta as tecnologias disponíveis mais recentes, ajustadas às condições específicas do País.

A construção de rodovias por etapas proporciona flexibilidade as suas características técnicas, permitindo seu melhor ajustamento econômico à evolução do tráfego. Reduzem-se, dessa forma, as necessidades de investimentos iniciais sem prejuízo da melhoria dos padrões técnicos no futuro, mediante investimentos adicionais. Isso representa um avanço tecnológico na construção rodoviária de elevada significação para os países subdesenvolvidos. O uso dos *containers*, do *piggyback*, da paletização e outros processos modernos de coordenação intermodal aumentou o grau de complementariedade entre as várias modalidades de transportes, permitindo que se explorem mais racionalmente as vantagens intrínsecas de cada uma delas. No entanto, conforme se observou anteriormente, os processos adotados nos países desenvolvidos não devem ser utilizados sem adaptações. É necessário que sejam levadas em conta as características do país e do sistema de transportes aos quais deverão ser aplicados.

Em resumo, as características técnicas e econômicas das diversas modalidades de transporte não são fixas e variam em função do volume e composição do tráfego, da distribuição das unidades de produção e centros de consumo da própria estruturação dessas modalidades num dado momento. As afirmações de caráter geral das vantagens e desvantagens das modalidades e serviços de transporte devem ser analisadas com cautela e verificadas se as hipóteses sobre as quais se baseiam se aplicam ao problema específico em questão. Essa cautela deve ser maior, quando se sabe que há um desconhecimento generalizado dos fatores que geram a demanda dos transportes, das características técnicas e econômicas das modalidades que atendem essa demanda e da evolução da tecnologia disponível, ajustada às condições específicas do País.

2.5.8 É necessário que se defina com clareza o objetivo que se busca atingir através da integração das modalidades de transporte. Sem ignorar os objetivos não-econômicos, o núcleo central da política de integração dos transportes diz respeito à minimização dos custos reais totais dos serviços sem sacrifício da eficiência dos demais setores econômicos. Portanto, a política nacional de transportes, que busca essa integração, deve estabelecer condições para que a demanda seja atendida eficientemente por meio de uma combinação ótima dos serviços das várias modalidades.

Essa política leva implícita a racionalização dos investimentos na infraestrutura dos transportes e da operação do sistema em conjunto. Tendo-se em vista que a infra-estrutura condiciona a operação, os investimentos públicos em transporte são os elementos-chave de uma política nacional de transportes e devem obedecer a um plano a longo prazo que objetive atender a demanda de transportes, presente e futura, com o custo real mínimo para toda a economia do País.

*No que diz respeito à racionalização da operação das diversas modalidades de maneira que garanta a sua coordenação e integração efetivas, a vigia mestra da política nacional de transportes é a política tarifária.*

A integração e a coordenação das diferentes modalidades e serviços de transporte resultarão do confronto entre a oferta e a demanda dos serviços. A primeira, orientada pelo governo a custo dos investimentos na infra-estrutura, racionalmente estabelecidos; e a demanda, resultante da livre escolha dos serviços pelo usuário, cujos preços refletem os custos reais totais para a economia, em decorrência da política tarifária fixada pelo governo.

2.5.9 Um dos objetivos da política nacional de transportes é que todos os custos de cada modalidade de transporte, incluindo o custo do capital básico, sejam pagos pelos usuários daquela modalidade.

Para a implementação dessa política tanto os usuários como os serviços devem ser particularizados ao máximo. Por exemplo: caminhões pesados — e não todos os veículos automóveis — são considerados constituintes de uma classe particular de usuários.

Para essa classe o capital básico consiste na parte da rede rodoviária construída e operada particularmente para caminhões pesados, a qual se estimou incluir 80% do custo rodoviário total.

Nos anos iniciais de um programa de investimentos, a depreciação e juros sobre o capital básico existente não são suficientes para cobrir os investimentos anuais. Em tais casos, parte dos investimentos deverá ser financiada por empréstimos e não por financiamento à custa da receita corrente da operação das modalidades de transporte.

Conforme já foi observado, somente a tributação sobre o óleo *diesel*, a gasolina e os óleos lubrificantes consumidos pelos veículos automóveis corresponde ao pagamento dos usuários das rodovias. Essa tributação deve ser revista, a fim de que não só o volume de recursos seja compatível com os custos rodoviários (manutenção, administração, juros e depreciação da rede troncal existente), como também sejam eliminadas certas distorções — por exemplo, a tributação sobre o óleo *diesel*, que é insuficiente e conduz a uma elevada subvenção dos caminhões pesados.

Como praticamente todas as mercadorias pagam imposto de circulação, os derivados de petróleo não devem ser isentos desse tributo e a receita correspondente não deve ser considerada como encargo especial dos usuários da infra-estrutura de transportes. Foi recomendado ainda que os tributos sobre o óleo *diesel* e óleos lubrificantes consumidos por não-usuários das rodovias (ferrovias, navegação, indústria, produção, energia elétrica, etc.) fossem devolvidos, conforme permitam as possibilidades administrativas. Porém, deverá ficar retida a parcela equivalente ao imposto de circulação. Somente o excedente dessa parcela seria devolvido.

As parcelas equivalentes ao imposto de circulação que incidiria sobre o óleo *diesel* e a gasolina consumidos pelos não-usuários das rodovias (de acordo com a nova Constituição, os usuários das rodovias vão pagar esse imposto diretamente aos estados) e sobre a gasolina e querosene de

aviação (pelo menos nas linhas domésticas), adicionadas à receita dos outros tributos que incidem sobre os demais derivados de petróleo poderiam constituir-se num fundo de desenvolvimento dos transportes.

Esse fundo não teria destinação específica pela razão óbvia de que os tributos que o constituem não são considerados encargo dos usuários dos transportes.

A receita desse fundo destinar-se-ia ao financiamento de projetos de transporte economicamente justificáveis, atendendo parte da necessidade de recursos dos setores marítimo, ferroviário, aéreo e fluvial (não considerado neste plano, por sua pequena expressão econômica).

O Fundo Rodoviário Nacional destinar-se-ia somente a rodovias e constituir-se-ia dos tributos sobre o óleo *diesel*, a gasolina e óleos lubrificantes consumidos pelo transporte rodoviário, complementados por taxas de licenciamento e outros tributos especiais. As demais modalidades de transporte deverão recuperar os gastos de infra-estrutura por meio das tarifas (ferrovias e portos) e pela cobrança de taxas de utilização da infra-estrutura (aviação civil).

A revisão da tributação dos derivados de petróleo, conforme os princípios aqui expostos, permitirá que sejam aumentados os recursos disponíveis para o financiamento do plano de transportes, ao mesmo tempo que se corrijam várias distorções atuais. Essa revisão tem de ser acompanhada pela criação de taxas e tributos especiais nos setores rodoviário e aéreo. Da mesma forma, as tarifas ferroviárias e portuárias devem traduzir os gastos de infra-estrutura, incluídos os gastos de manutenção, juros e depreciação das instalações em uso. A soma do Fundo Rodoviário Nacional, do Fundo de Desenvolvimento de Transportes, da receita de taxas e tributos a serem criados e dos fundos correspondentes ao juro e depreciação das instalações ferroviárias e portuárias em uso constituem as fontes de financiamento em moeda nacional. Nos primeiros anos, enquanto se procedem às modificações recomendadas, há necessidade de certo apoio financeiro dos orçamentos federal e estaduais. Daí a necessidade de serem coordenados os planos de investimentos rodoviários nos estados a fim de que se garanta que as aplicações orçamentárias dos estados complementem os recursos da União na execução desses planos. Acredita-se que a partir de 1971 o setor de transportes gerará recursos internos suficientes para as expansões posteriores, não mais necessitando de contribuições do setor público.

## 2.5.10 Execução de programas

Considerando que é irrealista a hipótese de serem paralisados os investimentos nos estados que não dispõem de planos diretores, é urgente que se defina um programa sobre necessidades óbvias que independem de estudos mais pormenorizados, postergando a execução de obras duvidosas.

Nesse sentido, o programa a ser executado deverá ser a curto prazo (1967-1968) pois, a partir de 1968, haverá planos diretores, praticamente para todos os estados do Brasil, com exceção da área amazônica, onde o programa rodoviário provavelmente se definirá em função de projetos de valorização regional. A definição desse programa deverá ser feita com os DERs e DNER em conjunto, a fim de evitar a falta de coordenação dos investimentos federais e estaduais. Há um número elevado de obras a concluir onde a produtividade marginal dos investimentos é extremamente elevada.

Os recursos federais e de empréstimos externos devem ser usados como catalisadores dos recursos estaduais, isto é, os investimentos federais e os empréstimos externos devem ser condicionados à execução coordenada dos planos diretores e do programa a curto prazo.

## *2.6 Das Diretrizes de Governo – Programa Estratégico de Desenvolvimento, julho de 1967(5)*

2.6.1 O objetivo de maior importância da política de transportes será dotar o País de uma infra-estrutura adequada e garantir uma operação eficiente e integrada das várias modalidades de transporte.

O planejamento do sistema de viação deve abranger sua complexidade total – implantação e exploração dos sistemas – de maneira a permitir o atendimento de toda a área e projetar-se em perspectiva razoável sobre o futuro, para consecução dos objetivos fixados pela política de desenvolvimento e de segurança. Para satisfazê-los, deverá integrar todas as modalidades de transportes terrestres, aquaviários e aéreos.

2.6.2 Para que o Brasil possa atender suas necessidades de circulação deve dispor de um sistema de transportes múltiplos racionalmente coordenados em sua exploração e harmonicamente considerados em seu desenvolvimento, de modo a obter-se:

- a) a circulação de pessoas ou bens entre os centros de produção ou importação e os de consumo ou de exportação, graças a ligações aquaviárias, terrestres e aéreas, integradas num mesmo sistema;
- b) o fortalecimento da integração e unidade nacional e, ao mesmo tempo, tornando possível a ação governamental junto aos aglomerados humanos, esparsos no território nacional;
- c) a concentração eventual de recursos materiais e humanos de todo o território em determinadas áreas, por intermédio de ligações permanentes de alto rendimento entre o centro do governo e as áreas de maior sensibilidade estratégica.

2.6.3 O governo adotará uma política rigorosa na aplicação dos recursos destinados ao setor de transportes. Tanto a expansão da infra-estrutura

como a operação dos serviços se regerão por critérios econômicos, ressalvadas apenas as necessidades imperiosas ligadas à segurança nacional e as de caráter social imprescindíveis.

2.6.4 Os investimentos na infra-estrutura orientar-se-ão segundo a análise dos benefícios e custos econômicos do projeto, incluídos os efeitos diretos e indiretos do investimento e a sua potencialidade de geração de tráfego no futuro.

2.6.5 As necessidades relativas à segurança e integração nacionais serão atendidas levando-se em conta os objetivos fixados pela política de desenvolvimento e pela política de segurança considerando-se a interdependência e a interligação existentes entre as mesmas. As características técnicas dos projetos imprescindíveis àqueles empreendimentos serão fixadas de maneira que atendam as necessidades, mas, considerando a limitação de recursos disponíveis para investimentos, vincular-se-ão aos menores custos que não comprometam a política de desenvolvimento.

2.6.6 Quanto às necessidades de caráter político, social e administrativo, os critérios econômicos ajustar-se-ão às condições específicas de determinadas áreas e serviços. Os investimentos daí decorrentes serão condicionados às limitações e reais possibilidades do País.

2.6.7 Investimentos de transportes em áreas virgens serão considerados como parte integrante de projetos agrícolas e de mineração; sua execução será condicionada à análise dos benefícios e custos do projeto integrado e as respectivas características técnicas adequar-se-ão às necessidades agrícolas e de mineração.

2.6.8 No setor de transportes, buscar-se-á uma política tarifária e um sistema tributário adequados, de maneira que os custos reais se reflitam nos preços pagos pelos usuários, em regime de eficiência. Este objetivo, entretanto, só deverá ser plenamente atingido a prazo médio, à medida que os custos sejam saneados por meio de medidas destinadas a melhorar a eficiência e qualidade dos serviços de transporte.

2.6.9 Tendo em vista as características da economia brasileira, baseada em dezenas de milhares de unidades produtivas que necessitam de serviços de transporte, somente a liberdade de opção dos usuários garantirá o eficiente atendimento de suas necessidades.

2.6.10 O objetivo central de minimizar os custos reais dos serviços de transporte deverá ser conseguido sem sacrifícios do restante da economia.

## *2.7 Do Estudo de Transportes do Brasil – Relatório sobre a Organização e Política Nacional de Transportes GEIPOT (1967) (6)*

### **2.7.1 Definição dos objetivos**

O objetivo geral de uma política de transportes é produzir um sistema que atenda adequadamente as necessidades de transporte da nação, tanto no que diz respeito ao tráfego interno quanto ao comércio exterior pelo mais baixo custo possível para a economia nacional.

A economia brasileira é constituída, em parte, de um setor privado dedicado à agricultura, indústria, transporte, comércio, finanças e outras atividades, e de um setor público que provê a infra-estrutura básica da economia e alguns serviços de transportes em que participa. Nestas economias do tipo misto, para a consecução do objetivo geral da política de transportes é necessária a adoção dos seguintes princípios:

- a) atendimento, em cada modalidade de transporte, dos serviços que, em razão de suas características técnicas e econômicas, podem ser por ela oferecidos a um custo mais baixo para a economia do que dentre todas as outras modalidades;
- b) operação de cada modalidade de transporte com razoável eficiência e sem o ônus da prestação de serviços para os quais não seja técnica ou economicamente a mais adequada;
- c) seleção dos novos investimentos em transportes de acordo com critérios econômicos que demonstrem serem necessários à consecução do objetivo básico de prover os serviços ao mais baixo custo para a economia;
- d) liberdade de escolha pelos usuários da modalidade de transporte que mais se adapte às suas necessidades;
- e) pagamento, por parte dos usuários, dos custos totais da modalidade de transporte por eles utilizada;
- f) política governamental neutra em relação às várias modalidades e ao auxílio oferecido para a consecução dos objetivos da política de transportes.

### **2.7.2 Como alcançar os objetivos**

O transporte é, obviamente, importante para toda e qualquer atividade econômica. Os objetivos da política acima definidos aplicam-se a todas as modalidades de transporte e são objeto de preocupação por parte das autoridades públicas e privadas responsáveis por investimentos e pelos serviços de transporte, afetando todos aqueles que deles se utilizam. O sucesso ou o fracasso de uma determinada modalidade em prover os serviços que dela se esperam afeta diretamente as outras que com ela competem ou que lhe são complementares. Estes fatores, examinados em maiores minúcias nos capítulos subseqüentes do estudo, demonstram a necessidade da existência de uma autoridade central para a coordenação de transporte que seja capaz de estabelecer os objetivos da política e de criar as condições necessárias para alcançá-los.

## 2.8 *Do Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970) (7)*

2.8.1 O objetivo fundamental da política nacional de transportes é garantir ao País uma infra-estrutura adequada, além da operação eficiente e integrada das várias modalidades de transporte. Com esse fim em vista, será promovida a modernização e racionalização do sistema, dando-se especial atenção, nos diversos setores, à necessidade de expandir o transporte especializado.

2.8.2 Em obediência à nova estratégia de desenvolvimento, será levado em conta o papel do setor de transportes e dos demais aspectos da infra-estrutura econômica como integrantes do bloco de setores dinâmicos que deverão proporcionar, em conjunto, do lado da demanda e do lado da oferta, condições para a expansão do PIB a taxas elevadas.

2.8.3 Segundo a orientação de fortalecimento do poder competitivo da empresa nacional, será prestada especial atenção à função dos transportes como insumo básico, aspecto este que deverá refletir-se tanto na política de investimentos no setor como na sua política de tarifas. É importante estabelecer diretrizes para essas duas áreas.

### 2.8.4 Política de investimentos

O programa estratégico abrange investimentos a serem realizados no período 1968-1970, que continuarão, iniciarão ou concluirão projetos com especial ênfase daqueles capazes de reduzir os custos totais e unitários dos serviços e de aprimorar o funcionamento do sistema em termos de eficiência e rapidez, muito embora, dentro dessa diretriz geral, de seleção de projetos em bases econômicas, se faça mister considerar o fato de que determinados projetos, talvez de menor prioridade que outros a serem iniciados, já se encontravam em fase avançada de realização.

Com essa orientação, objetiva-se também a eliminação dos deficits e, conseqüentemente, das subvenções.

Em virtude das limitações impostas pela conjuntura, a expansão da infra-estrutura e a operação dos serviços serão regidas por critérios econômicos, ressalvadas apenas as de caráter social imprescindível. Os novos investimentos na infra-estrutura serão orientados segundo a análise dos benefícios e custos econômicos do projeto, incluídos cronologicamente os efeitos diretos e indiretos do investimento ou sua potencialidade de geração de tráfego. A operação dos serviços terá sua tônica no caráter nitidamente empresarial que deve ser assegurado a essa operação.

### 2.8.5 Política de tarifas

Na medida em que os custos forem saneados mediante providências destinadas a aumentar a eficiência e melhorar a qualidade dos serviços

de transporte, será adotada uma política tarifária adequada, de modo a que os custos reais se reflitam nos preços pagos pelos usuários, em regime de eficiência. Tomadas essas providências, ficarão asseguradas condições para garantir o atendimento das necessidades do usuário e sua plena liberdade de opção.

Um dos pontos básicos do programa estratégico de desenvolvimento no setor rodoviário é a reformulação, já em fase de estudos concretos, do sistema atual de tributação do usuário. Com efeito, o atual sistema tributário no setor rodoviário, além de constituir elevado subsídio indireto ao transporte rodoviário interurbano, cria distorções que favorecem a classe dos veículos pesados.

No setor ferroviário, a estrutura das tarifas deverá ser mais bem adaptada às diretrizes do Governo. Considerando, porém, que as operações ainda apresentam baixa taxa de eficiência, tornando elevados os custos atuais dos serviços, as correções terão de ser feitas em função dos custos reais a longo prazo, na ocasião em que o sistema ferroviário estiver sendo operado de forma eficiente. Esforço urgente será dirigido no sentido da organização de moderna contabilidade de custos e no melhoramento das condições operacionais das ferrovias como primeiro passo para a adoção dos princípios fixados no programa estratégico de desenvolvimento.

Serão aplicados nos transportes de navegação costeira e nos serviços portuários os mesmos critérios de fixação de tarifas à base dos custos reais desses serviços e de garantia de livre escolha do usuário. Ressalte-se, no entanto, que os serviços de transporte marítimo são profundamente afetados pelas condições das operações portuárias. Enquanto os serviços portuários forem ineficientes, o estabelecimento de tarifas à base de custos reais poderá dar origem a distorções.

#### 2.8.6 Medidas de caráter operacional e administrativo

Tendo em vista a deterioração ocorrida no sistema de transportes até 1964, que resultou não só em insuficiência quantitativa mas também nos altos custos que ainda se observam, terão grande repercussão, nesse setor, as medidas de ordem operacional e administrativas destinadas a assegurar o funcionamento integrado e racional do sistema, visando a reduzir substancialmente os custos reais e, simultaneamente, a alcançar o necessário equilíbrio financeiro.

### 2.9 *Do I Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social 1972/74 (Doc. reservado, distribuído a nível de Ministérios em agosto de 1971)* (9)

2.9.1 Dentro de uma política integrada de expansão e melhoria da eficiência do sistema nacional de transportes, formado pelo conjunto de

diferentes modalidades de transporte e dos sistemas federal, estadual e municipal, são as seguintes as principais realizações programadas:

A) *Execução de programa de investimentos*, no período 1972-1974, de cerca de Cr\$ 31 105 milhões (a preços de 1972), inclusive as quotas de estados e municípios em fundos e taxas federais, sendo:

Cr\$ 17 643 milhões no sistema rodoviário;

Cr\$ 5 967 milhões no sistema ferroviário;

Cr\$ 4 384 milhões em portos e navegação marítima e fluvial (inclusive investimentos privados);

Cr\$ 1 257 milhões em transportes aéreos;

Cr\$ 1 854 milhões em transportes urbanos (metropolitano de São Paulo e metropolitano do Rio de Janeiro).

B) *Expansão dos sistemas de transporte marítimo, ferroviário e rodoviário, de modo que se alcancem as seguintes metas:*

a) expansão da capacidade da Marinha Mercante pela incorporação de 2 137 mil de TPB no triênio, o que representa um aumento de 84% (4 679 mil, em 1974, comparados com 2 560 mil em 1971). Em todo o período de vigência do Programa de Construção Naval (1971-1975), o acréscimo de capacidade será de 2 499 mil TPB para 5 059 mil TPB em 1975, correspondente a um aumento de 98%.

Para viabilizar essa meta, o Programa de Construção Naval contempla um volume físico de 1 547 mil TPB a ser construído pelos estaleiros nacionais no triênio, dentro do total de 1 909 mil TPB contratados no País, para execução até 1975.

A expansão da capacidade de transportes marítimos desdobrar-se-á em aumento na navegação de longo curso, de 1 856 mil TPB em 1971 para 3 690 mil TPB em 1974 (acréscimo de 99%); de cabotagem, de 649 mil em 1971 para 935 mil TPB em 1974 (acréscimo de 44%), e interior, de 55 mil para 72 mil TPB (acréscimo de 31%); aumento da capacidade de navegação especializada por tipo de navio: petroleiro, de 840 mil TPB em 1971 para 1 297 mil TPB em 1974, com aumento de 54%; graneleiros, navios-frigorífico, navios-tanque de óleos vegetais e minério-óleo, de 1 720 mil TPB em 1971 para 3 400 mil TPB em 1974, com aumento de 98% (tonelagem já contratada);

b) expansão da capacidade de transporte ferroviário com a ampliação do parque de tração em 170 locomotivas e da frota de vagões em 2 558 unidades; remodelação de 3 900km de vias permanentes;

c) expansão da rede rodoviária, de um total pavimentado de 26 674, em 1971, para 38 357km em 1974, com um aumento de 44%.

2.9.2 Será dada ênfase às seguintes linhas de atuação, que constituirão as bases das definições para o setor: *eficiência e modernização tecnológica, integração e coordenação*.

2.9.3 Com vistas à maior *eficiência* na utilização da capacidade existente e na expansão equilibrada do sistema de transportes, procurar-se-á obter, no triênio, melhor utilização da capacidade e processar-se-á, quando necessária, a modernização tecnológica com a substituição de instalações e equipamentos obsoletos ou inadequados.

2.9.4 Buscar-se-á *maior racionalização na destinação de recursos e na distribuição de cargas*, entre os diferentes meios de transporte, atribuindo-se atenção especial à seleção de investimentos e à coordenação do sistema no seu tríplice aspecto, tarifário, regulamentar e fiscal. Cuidar-se-á, ainda, em áreas e percursos selecionados, dos aumentos de capacidade exigidos para o atendimento dos acréscimos de demanda resultantes do processo de desenvolvimento econômico, principalmente no que se refere à expansão industrial e das exportações. Neste sentido, serão observados os seguintes princípios:

a) a capacidade do sistema deverá ser expandida na proporção do crescimento da demanda, evitando-se a formação de capacidade ociosa ou subutilizada;

b) a melhor distribuição de cargas entre os diferentes meios de transporte deverá ser obtida por meio da orientação do tráfego para a modalidade de transporte mais adequada, evitando-se a competição que pode conduzir à remuneração insuficiente pelos serviços prestados;

c) a seleção de investimentos deverá implicar o aprimoramento do planejamento e da execução de projetos, evitando-se o acúmulo de iniciativas sem possibilidade de execução a curto prazo e, limitando-se, assim, a imobilização improdutiva de recursos que poderiam ser aplicados em outros projetos de interesse para o desenvolvimento econômico e social;

d) a execução de investimentos em transportes custeados com recursos (ordinários e vinculados) atribuídos ao setor ficará rigorosamente subordinada à existência prévia de estudos de viabilidade técnico-econômica e projetos de engenharia final que justifiquem a sua prioridade;

e) ênfase ao desenvolvimento e incorporação efetiva na moderna tecnologia de *condicionamento, armazenagem, manuseio e transporte* de cargas (paletização, cofres de carga, unitização, e *piggy-back, lash*, etc.).

2.9.5 A política de *integração e coordenação* do sistema de transportes está fundamentada na concepção de um conjunto harmônico e racionalmente articulado de diferentes modalidades de transportes, tanto a nível federal como estadual e municipal.

2.9.6 Dar-se-á prioridade à definição e ao planejamento de soluções econômicas modernas para os principais fluxos de transportes do País (“corredores de transportes”), através dos quais se processa o escoamento de grandes massas de mercadorias entre pontos de concentração de embarque e desembarque. A concepção dos “corredores”, particularmente dos “corredores de exportação”, está associada a um conjunto de projetos necessários à montagem de uma infra-estrutura integrada, desde os silos, armazéns ou depósitos nas zonas de concentração da produção até os pólos de consumo ou terminais marítimos de embarque.

2.9.7 Buscar-se-á ainda o exame e a correção de disposições legais ou práticas vigentes que dêem origem à indefinição e superposição de atribuições entre diferentes órgãos e empresas, prejudiciais à eficiência global do sistema de transportes. Serão obedecidos os seguintes princípios básicos:

a) integração progressiva dos recursos a aplicar, subordinada a um planejamento abrangente e integrado de todas as modalidades de transporte, baseado em estudos técnico-econômicos, visando à maior racionalização da programação orçamentária e do planejamento setorial;

b) reestruturação dos órgãos com atribuições de coordenação de investimentos de infra-estrutura, de forma que as atividades de coordenação passem a abranger também os aspectos de transporte combinado e de operação dos serviços;

c) as autarquias vinculadas ao Ministério dos Transportes terão suas atividades voltadas para planejamento, coordenação, supervisão e fiscalização, fazendo-se progressivamente transferir para sociedades de economia mista, empresas privadas e órgãos estaduais as atividades de operação, bem como as de construção e conservação da infra-estrutura, na medida em que esses órgãos e empresas forem julgados capacitados para receber tais encargos;

d) a concepção do sistema de transportes visará à articulação dos transportes de superfície entre si, e destes com o transporte aéreo, por meio de uma estreita ligação do Ministério dos Transportes com o Ministério da Aeronáutica, de modo que se aproveitem ao máximo as possibilidades e características de cada modalidade;

e) será estimulada a utilização de transportes por dutos, sempre que economicamente viável e integrada às demais modalidades de superfície;

f) os investimentos em transporte nas áreas metropolitanas e grandes centros urbanos deverão ser coordenados por planos diretores compatíveis com os planos de desenvolvimento urbano, visando a obter uma circulação eficiente de pessoas e cargas, bem como maior racionalidade na localização das atividades econômicas e das zonas residenciais.

2.9.8 *Providenciar-se-á a implantação de uma política de transportes urbanos, de carga e passageiros, compreendendo as seguintes iniciativas.*

A) Consolidação de critérios de prioridade para investimentos e para normatização dos serviços nas cidades principais do País.

B) Estímulo à *coordenação e integração* dos transportes urbanos, nas cidades principais do País, graças à:

a) coordenação dos investimentos em transportes urbanos coletivos, individuais e de carga (áreas de estacionamento, viadutos, terminais de carga, etc.); essa orientação aplica-se aos sistemas dos metropolitanos do Rio e São Paulo;

b) integração dos investimentos por intermédio dos planos integrados de desenvolvimento urbano, para que o sistema de transportes urbanos atenda, efetivamente, sua função de deslocamento de fluxos de passageiros e mercadorias, bem como de fator condicionante da utilização de áreas para fins industriais, comerciais e residenciais.

2.9.9 *Providenciar-se-á a execução de programa de “corredores de transportes”*, inclusive com caráter de “corredores de exportação”

O “corredor de transportes” constitui canal de *escoamento de grandes massas* – principalmente no que se refere à circulação de granéis – entre as áreas de produção e os locais de destino dos produtos, quais sejam, os portos de exportação e os pólos internos de industrialização e de consumo final. Essa concepção, portanto, está associada a um *conjunto de projetos necessários* à montagem de uma infra-estrutura *integrada*, desde os silos, nas zonas de concentração de produção, até o terminal marítimo de embarque, de modo a evitar capacidade ociosa e estrangulamento no escoamento dos produtos.

A implantação de “corredores” deve ser fundamentada em estudos de viabilidade e/ou engenharia final, que comprovem a necessidade dos investimentos rodoviários, ferroviários, hidroviários e portuários, e demonstrem a compatibilidade entre estas modalidades uma vez que será exigida, dentro do “corredor de transportes”.

2.10 *Da Exposição de Motivos n.º 38/72, que encaminhou o projeto do Executivo referente ao PNV de 1973 (11)*

2.10.1 Em síntese, há que considerar, no processo de elaboração do Plano Nacional de Viação, que, conquanto tenha sido mantida, em seu aspecto geral, a estrutura física básica das diretrizes e instalações viárias, constantes da Lei n.º 4 592/64, inovou-se contudo no que diz respeito à introdução, no próprio texto do instrumento legal proposto, de princípios e normas fundamentais que se pretende sejam orientadores e disciplinadores de todo o sistema nacional de viação, abrangidos os níveis federal, estadual e municipal, inclusive a navegação marítima, hidroviária e aérea, com o objetivo de obter-se o máximo aproveitamento de recursos, a minimização de custos e, enfim, a otimização de soluções com a desejada uniformidade dos planejamentos governamentais.

2.10.2 Outrossim, pretende-se fixar interpretação do texto constitucional quanto ao próprio conceito de Plano Nacional de Viação, com auxílio de definição, estatuída, para sistemas de viação, aos quais se aplicariam, sem exceção, os já mencionados princípios, mantendo-se as redes viárias e instalações como aquelas de competência federal, e anotando-as ainda que, faltando ao PNV outras características de “plano” propriamente dito, terá ele que ser desdobrado, para efeitos de execução, nas programações setoriais dos planos nacionais de desenvolvimento e dos orçamentos plurianuais de investimento.

2.10.3 A revisão do atual Plano Nacional de Viação situar-se-á, portanto, como uma transição de um instrumento anterior, caracterizado por fixar somente metas físicas viárias federais e algumas disposições de ordem administrativa, para um instrumento mais amplo de planejamento, com a formulação de um sistema de caráter nacional onde se integrarão as diferentes modalidades de transportes coordenadas entre os diferentes níveis governamentais-administrativos, quais sejam a União, os estados e os municípios e atendendo-se, globalmente, às necessidades socioeconômicas e político-estratégicas do País.

2.10.4 Portanto, apesar de mantida a designação do Plano Nacional de Viação, por imposição do texto constitucional, tem-se, na realidade, a transição de uma rede federal de viação para a definição de um sistema nacional de transportes, na medida em que lhe seriam incorporados: a) os princípios e normas básicas de transportes, periodicamente aferidos e adaptados pelo *feedback* de verificações empíricas; b) vias e instalações não necessariamente federais mas determinadas prioritariamente segundo estudos globais de classificação funcional.

Esse sistema, a ser então aprimorado em sua conceituação pelas futuras revisões do Plano Nacional de Viação, permitirá a seleção e execução de programas e projetos prioritários através dos planos nacionais de desenvolvimento, aos quais se integrariam, então, os sucessivos planos nacionais de transportes.

2.10.5 No tocante às infra-estruturas viárias, procedeu-se a uma maior racionalização na nomenclatura de algumas vias terrestres, e, em menor grau, na localização de suas diretrizes, além da adição e supressão de vias e instalações conforme as necessidades e atualização dos estudos. Outrossim, dispôs-se sobre medidas administrativas a serem tomadas em cada setor modal de transportes, uma vez aprovado o plano.

## 2.11 *Do Plano Nacional de Viação – Lei n.º 5 917/73 (22)*

2.11.1 O objetivo essencial do Plano Nacional de Viação é permitir o estabelecimento da infra-estrutura de um sistema viário integrado, assim como as bases para planos globais de transporte que atendam, pelo menor

custo, as necessidades do País, sob o múltiplo aspecto econômico-social-político-militar (art. 2.º da Lei n.º 5 917/73).

2.11.2 O Plano Nacional de Viação será implementado no contexto dos planos nacionais de desenvolvimento e dos orçamentos plurianuais de investimento, obedecidos especialmente os princípios e normas fundamentais seguintes, aplicáveis a todo o sistema nacional de viação, inclusive à navegação marítima, hidroviária e aérea (art. 3.º da Lei n.º 5 917/77).

2.11.3 A concepção de um sistema nacional de transportes unificado deverá ser a diretriz básica para os diversos planejamentos no setor, visando sempre a uma coordenação racional entre os sistemas federal, estadual e municipal, bem como entre todas as modalidades de transporte.

2.11.4 Os planos diretores e os estudos de viabilidade técnico-econômica devem visar à seleção de alternativas mais eficientes, levando-se em conta possíveis combinações de duas ou mais modalidades de transporte devidamente coordenadas e o escalonamento de prioridades para a solução escolhida.

2.11.5 Dar-se-á preferência ao aproveitamento da capacidade ociosa dos sistemas existentes para, em etapas subseqüentes, cuidar-se de sua expansão.

2.11.6 A política tarifária será orientada no sentido de que o preço de cada serviço de transporte reflita seu custo econômico em regime de eficiência. Nestas condições, deverá ser assegurado o ressarcimento, nas parcelas cabíveis, das despesas de prestação de serviços ou de transportes antieconômicos que venham a ser solicitados pelos poderes públicos.

2.11.7 Em conseqüência ao princípio anterior, será assegurada aos usuários a liberdade de escolha da modalidade de transporte que mais adequadamente atenda suas necessidades.

2.11.8 A execução das obras referentes ao sistema nacional de viação, especialmente as previstas no Plano Nacional de Viação, deverá ser realizada em função da existência prévia de estudos econômicos que se ajustem às peculiaridades locais e justifiquem sua prioridade e de projetos de engenharia final.

2.11.9 A aquisição de equipamentos ou execução de instalações especializadas será precedida de justificativa, mediante estudos técnicos e econômico-financeiros.

2.11.10 A adoção de quaisquer medidas organizacionais, técnicas ou técnico-econômicas no setor deverá compatibilizar e integrar os meios usados aos objetivos modais e intermodais dos transportes, considerado o desenvolvimento científico e tecnológico mundial. Evitar-se-á, sempre que possível, o emprego de métodos, processos, dispositivos, maquinarias ou materiais superados e que redundem em menor rentabilidade ou eficiência face àquele desenvolvimento.

2.11.11 Tanto os investimentos na infra-estrutura como a operação dos serviços de transporte reger-se-ão por critérios econômicos; ressalvam-se, apenas, as necessidades imperiosas ligadas à segurança nacional e as de caráter social, inadiáveis, definidas e justificadas como tais pelas autoridades competentes, vinculando-se, porém, sempre aos menores custos e levadas em conta outras alternativas possíveis.

2.11.12 Os recursos gerados no setor de transportes serão destinados a financiar os investimentos na infra-estrutura e na operação dos serviços de transporte de interesse econômico. Os projetos e atividades destinados a atender as necessidades de segurança nacional e as de caráter social, inadiáveis, definidas como tais pelas autoridades competentes, serão financiados por recursos especiais consignados ao Ministério dos Transportes.

2.11.13 Os investimentos em transportes destinados a incrementar o aproveitamento e desenvolvimento de novos recursos naturais serão considerados como parte integrante de projetos agrícolas, industriais e de colonização; sua execução será condicionada à análise dos benefícios e custos do projeto integrado e as respectivas características técnicas adequar-se-ão às necessidades daqueles projetos.

2.11.14 Os investimentos em vias de transporte, portos e aeroportos, nas áreas metropolitanas e demais áreas urbanas, deverão ser coordenados por planos diretores e/ou projetos específicos e compatibilizados com os planos de desenvolvimento urbano, visando obter uma circulação eficiente de passageiros e cargas, garantindo ao transporte terrestre, marítimo e aéreo possibilidades de expansão sem prejuízo da racionalidade na localização das atividades econômicas e das zonas residenciais.

2.11.15 Poderão ser considerados como complementando e integrando uma via terrestre do Plano Nacional de Viação os acessos que sirvam como facilidades de caráter complementar para o usuário, desde que estudos preliminares indiquem sua necessidade e viabilidade financeira ou haja motivo de segurança nacional, obedecendo-se às condições estabelecidas por decreto.

2.11.16 As vias de transporte, portos e aeródromos constantes do Plano Nacional de Viação ficam, sejam quais forem os regimes de concessão

e de propriedade a que pertençam, subordinadas às especificações e normas técnicas aprovadas pelo Governo federal.

2.11.17 Os recursos provenientes do orçamento geral da União e de fundos específicos, destinados ao setor de transportes, não poderão ser empregados em vias, portos e aeródromos que não constem de programas ou planos oficiais, anuais ou plurianuais, enquadrados nos respectivos sistemas de viação, obedecidos os demais dispositivos legais concernentes.

2.11.18 Os recursos que tenham sido destinados ao atendimento das obras constantes do Plano Nacional de Viação, aprovado pela Lei n.º 4 592, de 29 de dezembro de 1964, serão transferidos automaticamente para a execução das mesmas obras consideradas pelo Plano de que trata esta lei, independentemente de qualquer formalidade.

2.11.19 Entende-se pela expressão “Plano Nacional de Viação”, mencionada no art. 8.º, item XI, da Constituição Federal, o conjunto de princípios e normas fundamentais, enumerados no art. 3.º da Lei n.º 5 917/73, aplicáveis ao sistema nacional de viação em geral, visando atingir aos objetivos mencionados (art 2.º), bem como o conjunto particular das infra-estruturas viárias explicitadas nas Relações Descritivas constantes do anexo da lei mencionada e correspondentes estruturas operacionais, atendidas as definições ali estabelecidas.

2.11.20 O sistema nacional de viação é constituído pelo conjunto dos sistemas nacionais rodoviário, ferroviário, portuário, hidroviário e aero-viário e compreende:

- a) infra-estrutura viária, que abrange as redes correspondentes às modalidades de transportes citadas, inclusive suas instalações acessórias e complementares;
- b) estrutura operacional, compreendendo o conjunto de meios e atividades estatais, diretamente exercidas em cada modalidade de transporte e que são necessários e suficientes ao uso adequado da infra-estrutura mencionada na alínea anterior.

2.11.21 As localidades intermediárias constantes das redes previstas que figuram nas relações descritivas constantes do PNV não constituem pontos obrigatórios de passagem, mas figuram apenas como indicação geral da diretriz das vias consideradas, sendo o seu traçado definitivo fixado pelo poder executivo, após estudos técnicos e econômicos.

2.11.22 Dentro de 180 dias da vigência da Lei n.º 5 917, de 10.9.73, o Conselho Nacional de Transportes estabelecerá a sistemática do plane-

jamento e implantação do Plano Nacional de Viação, obedecidos os princípios e normas fundamentais, enumerados no art. 3.º daquela lei.

2.11.23 Os estados, territórios, Distrito Federal e municípios elaborarão e reverão os seus planos viários com a finalidade de obter-se adequada articulação e compatibilidade entre seus sistemas viários, e destes com os sistemas federais de viação.

2.11.24 O Plano Nacional de Viação será, em princípio, revisto de cinco em cinco anos.

## 2.12 *Do Decreto-lei n.º 5, de 4 de abril de 1966 (14)*

A fim de acelerar-se a recuperação econômico-financeira de cada um dos sistemas de transporte, as entidades autárquicas, sociedade de economia mista sob controle da União, ou empresas concessionárias do serviço público que os integrem adotarão providências para:

- a) melhor atender a demanda de transporte;
- b) reduzir o custo operacional;
- c) aumentar as respectivas rendas;
- d) incentivar a produtividade individual ou de grupo;
- e) premiar as sugestões e trabalhos reputados de valia para a obtenção dos objetivos especificados nas alíneas anteriores;
- f) proporcionar participação do trabalho no lucro real.

Os cargos dos atuais servidores públicos ou autárquicos que não forem previstos nos novos quadros, nos termos do artigo anterior, serão declarados extintos e os seus ocupantes colocados em disponibilidade.

## 2.13 *Da Reforma Administrativa – Decreto-lei n.º 200/67*

### Capítulo IV – Da integração dos transportes

2.13.1 Ficam extintos os conselhos setoriais de transportes que atualmente funcionam junto às autarquias do Ministério da Viação e Obras Públicas, sendo as respectivas funções absorvidas pelo Conselho Nacional de Transportes, cujas atribuições, organização e funcionamento serão regulados em decreto.

2.13.2 Tendo em vista a integração em geral dos transportes, a coordenação entre os Ministérios da Aeronáutica e dos Transportes será assegurada pelo Conselho Nacional de Transportes que se pronunciará obri-

gatoriamente quanto aos assuntos econômico-financeiros da aviação comercial e, em particular, sobre:

- a) concessão de linhas, tanto nacionais como no exterior;
- b) tarifas;
- c) subvenções;
- d) salários (de acordo com a política salarial do Governo).

2.13.3 O Conselho será presidido pelo Ministro de Estado dos Transportes e dele participará, como representante do Ministério da Aeronáutica, o chefe do órgão encarregado dos assuntos da aeronáutica civil.

2.13.4 O poder executivo, se julgar conveniente, poderá formular a integração, no Ministério dos Transportes, das atividades concernentes à aviação comercial, compreendendo linhas aéreas regulares, subvenções e tarifas, permanecendo sob a competência da Aeronáutica Militar as demais atribuições constantes do item IV e as do item V do parágrafo único do art. 63 e as relativas ao controle de pessoal e das aeronaves.

A integração poderá operar-se gradualmente, celebrando-se, quando necessário, convênios entre os dois Ministérios.

Promover-se-á, em consequência, o ajuste das atribuições cometidas ao Conselho Nacional de Transportes nesse particular.

### 3. Conclusão

Em face da não-existência de conceituações e definições precisas sobre certos termos e processos de magna importância para as decisões governamentais no setor de transportes, inclusive para o planejamento e sua adequada implementação, torna-se por vezes tumultuada a coordenação das ações intra e intersetorialmente.

Assim, seria desejável obter-se percepção mais aferida do que atualmente se entende por vários termos como política, princípios, normas fundamentais, diretrizes, linhas de ação, sistemas de transporte (mais ampla, esta conceituação, que a de sistema de viação, definido na recente Lei n.º 5 917/73), e outros. A clarificação e a ordenação desses conceitos seriam não só convenientes, mas mesmo imprescindíveis para o necessário escalonamento de meios e fins, abrangendo inclusive a adequada alocação de etapas, no espaço e no tempo, na otimização do processo de transportes.

Cumprido, sobretudo, evitar a relativa confusão (que pode ser observada ao longo do conteúdo dos documentos citados no item 2, entre política e execução, entre princípios norteadores e cominações administrativas, e, principalmente, entre objetivos-fins e objetivos-meios, estes últimos por sua vez figurando freqüentemente sem disciplinamento nem hierarquia programática.

## Referências bibliográficas

### *Documentos*

1. Brasil. Ministério da Viação e Obras Públicas. *Programa de Ação Imediata – Triênio 1964-1966*. Documento CE n.º 1, 1965.
2. Brasil. Ministério da Viação e Obras Públicas. *O Novo Plano Nacional de Viação*. Documento CE n.º 2, 1965 (inclusive Diretrizes e Exposição de Motivos).
3. Brasil. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. *Programa de Ação Econômica do Governo, 1964-1966*. 2. ed. 1966.
4. Brasil. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. *Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social*. Infra-estrutura, v. 2 e 3: transportes; comunicações, 1966.
5. Brasil. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. *Diretrizes do Governo – Programa Estratégico de Desenvolvimento*. jul. 1967.
6. Brasil. GEIPOT. *Estudo de transportes do Brasil. Relatório sobre organização e política nacional de transportes*. 1967.
7. Brasil. Ministério do Planejamento. *Programa Estratégico de Desenvolvimento*. Área estratégica III, infra-estrutura econômica, v. 3, 1968-1970.
8. Brasil. Ministério do Planejamento. *Metas e Bases para a Ação do Governo*. Presidência da República, 2 v. set. 1970.
9. Brasil. Ministério do Planejamento. *I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*. Documento reservado, distribuído a nível de ministérios em agosto de 1971. Período 1972-1974.
10. Brasil. Ministério do Planejamento. *I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social 1972-1974*. Síntese aprovada pela Lei n.º 5 727, de 4 nov. 1971, com republicação no D.O. de 17.12.71.

### *Leis, decretos e decretos-leis*

11. Brasil. Ministro dos Transportes. *Exposição de Motivos n.º 38/72 ao Presidente da República*, 1972.
12. Brasil. *Lei n.º 3 115*, de 16 de mar. 1957: “Determina a transformação das empresas ferroviárias da União em Sociedades por ações, autoriza a constituição da Rede Ferroviária Federal S.A., e dá outras providências.”
13. Brasil. *Lei n.º 4 213*, de 14 fev. 1963: “Reorganiza o Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais, dando-lhe a denominação de Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis, disciplina e aplicação do Fundo Portuário Nacional e dá outras providências.”

14. Brasil. *Decreto-lei n.º 5*, de 4 abr. 1966: “Estabelece normas para a recuperação econômica das atividades da Marinha Mercante, dos Portos Nacionais e da Rede Ferroviária Federal S.A. e dá outras providências.”
15. Brasil. *Decreto-lei n.º 200*, de 25 fev. 1967: “Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.”
16. Brasil. *Decreto-lei n.º 270*, de 28 fev. 1967: “Cria o Fundo Aeroviário e o Conselho Aeroviário Nacional e dispõe sobre a constituição do Plano Aeroviário Nacional e a utilização da Infra-estrutura Aeroportuária Brasileira, estabelecendo as taxas correspondentes.”
17. Brasil. *Decreto-lei n.º 794*, de 27 ago. 1969: “Autoriza a União a constituir empresas para exploração de portos, terminais e vias navegáveis e dá outras providências.”
18. Brasil. *Decreto-lei n.º 512*, de 21 mar. 1969: “Regula a Política Nacional de Viação Rodoviária, fixa diretrizes para a reorganização do DNER e dá outras providências.”
19. Brasil. *Decreto-lei n.º 832*, de 8 set. 1969: “Regula a Política Nacional de Viação Ferroviária, fixa atribuições para o DNEF e dá outras providências.”
20. Brasil. *Decreto-lei n.º 67 992*, de 30 dez. 1970: “Dispõe sobre a estruturação e atribuições da Superintendência Nacional da Marinha Mercante – SUNAMAM, e dá outras providências.” (*Ex vi* do Decreto-lei n.º 3 100, de 7.3.41, que criou a Comissão de Marinha Mercante, e do Decreto n.º 64 125, de 19.2.69, que alterou o nome daquela comissão para SUNAMAM).
21. Brasil. *Lei n.º 5 862*, de 12 dez. 1972: “Autoriza o Poder Executivo a constituir a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária – INFRAERO, e dá outras providências.”
22. Brasil. *Lei n.º 5 908*, de 20 ago. 1973: “Autoriza o Poder Executivo a transformar o Grupo de Estudos para Integração da Política de Transportes em empresa pública, sob a denominação de Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT), e dá outras providências.”
23. Brasil. *Lei n.º 5 917*, de 10 set. 1973: “Aprova o Plano Nacional de Viação e dá outras providências.”
24. Brasil. *Mensagens do Presidente da República ao Congresso Nacional*: 1964, 65, 66, 67, 68, 69, 71, 72. \*
25. Brasil. *Decreto n.º 57 003*, de 11 out. 1965: “Cria o Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes (GEIPOT) e o Fundo de Pesquisas de Transportes, dando outras providências.”

\* Em 1970 não houve mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional.