

Configuração territorial dos caminhos rodoviários do Brasil: do papel ativo do Estado às concessões



Daniel Monteiro Huertas

Escola Paulista de Política, Economia e Negócios, Universidade Federal de São Paulo, Osasco, Brasil

Recibido: 6 de junio de 2017. Aceptado: 4 de agosto de 2017.

Resumo

De Getúlio Vargas à ditadura militar, o Brasil rompe o chamado “arquipélago econômico”, e a implantação de uma rede rodoviária nacional representa um dos pilares básicos para as dinâmicas territoriais que seriam empreendidas no tecido socioeconômico de todo o país. Este artigo pretende analisar este processo, evidenciando algumas variáveis do período atual responsáveis pelo projeto que coloca o Brasil no rumo dos caminhos rodoviários. Conclui-se, mediante análise que entrelaça a conjuntura histórica com as políticas públicas empreendidas, que o Estado brasileiro se submeteu a três etapas distintas em relação à construção e manutenção da malha rodoviária nacional após os anos 1930, no seio do processo de transformação do padrão agroexportador em urbano-industrial. Primeiramente, exerceu intenso papel ativo, com a criação de órgãos específicos para a empreitada e como fonte principal de financiamento. A partir da década de 1990, entretanto, abdicou de sua liderança na condução do planejamento e de executor de políticas públicas, delegando boa parte destas atividades aos concessionários. E, por último, com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) tenta retomar a rede dos investimentos e das políticas públicas correlatas ao modal rodoviário.

Palabras-chave

Circulação
Modal rodoviário
Políticas públicas

Palabras-clave

Circulación
Modal de carretera
Políticas públicas

Territorial configuration of Brazil's pathway roads: from the state's active role to concessions

Abstract

From Getúlio Vargas to the military dictatorship, Brazil breaks the so-called “economic archipelago”, and the implementation of a national road network represents one of the basic pillars for the territorial dynamics that would be undertaken in the socioeconomic woof of the whole country. This article intends to analyze this process, evidencing some variables of the current period responsible for the project that places Brazil in the direction of the pathway roads. It is concluded, through an analysis that interweaves the historical conjuncture with the public policies undertaken, that the Brazilian State underwent three distinct stages in relation to the construction and maintenance of the national road

Keywords

Circulation
Road modal
Public policies

network after the 1930s, in the process of transformation of the pattern agro-exporter in urban-industrial. First, it played an active role, with the creation of specific agencies for the project and as the main source of financing. From the 1990s, however, he relinquished his leadership in planning and executing public policies, delegating much of these activities to concessionaires. And finally, with the Growth Acceleration Program (PAC), it tries to take back the rein of investments and public policies related to the road modal.

Introdução

À exceção da Amazônia profunda, o caminhão é uma figura onipresente na paisagem brasileira. A estrada, concebida em gabinetes e forjada como uma cicatriz que ultrapassa os obstáculos naturais e interfere na dinâmica social, faz parte do imaginário coletivo como aspecto de uma modernidade tardia que rapidamente conseguiu se capilarizar pelo território nacional, mesmo que de modo heterogêneo.

A geografia brasileira acompanhou atentamente o percurso desta trajetória rodoviária, iniciada na primeira metade do século XX em um quadro dominado completamente pela navegação de cabotagem e pelos caminhos ferroviários. Em um período de enormes transformações territoriais, era praticamente impossível desperceber-se do emaranhado de estradas gradativamente abertas em todas as direções deste imenso país, rompendo aquela velha estrutura colonial de “arquipélago econômico”.

O caminhoneiro se transformaria em uma classe social numerosa e associada ao espírito pioneiro de bravura e aventura. Empresas transportadoras se multiplicariam a todo instante, ainda desprovidas de técnicas e exigências mais rígidas. O cheiro de óleo diesel e a textura do asfalto cada vez mais impregnavam a atmosfera de um Brasil que se modernizava, com todas as suas contradições.

Números oficiais demonstravam o crescimento de um modal decisivo para que uma nação até então eminentemente agroexportadora pudesse alterar em poucas décadas a sua feição. Rodovia, caminhão e caminhoneiro são simultaneamente causa e consequência desse processo, condicionantes e condicionados por um amplo conjunto de ações e objetos que imprimia novos usos e conteúdos no território nacional, denotando transformações profundas no espaço geográfico.

Este artigo tem como objetivo analisar o processo de implantação e expansão do modal rodoviário no Brasil, procurando demonstrar o papel ativo do Estado para a consecução da tarefa de abrir uma rede de caminhos que alteraria a divisão territorial do trabalho em escala nacional e regional, mas que a partir dos anos 1990 ganha novos usos e conteúdos com a onda neoliberal. O enredo desta proposta ainda leva em consideração o caráter eminentemente territorial das políticas setoriais de transportes (geralmente a cargo do Estado) e o binômio tecnosfera e psicofera. O primeiro representa a dependência da regulação social em ciência e tecnologia, e “se adapta aos mandamentos da produção e do intercâmbio”, enquanto que a psicofera faz parte desse meio ambiente “fornecendo regras à racionalidade ou estimulando o imaginário” (Santos, 2004:256).

Desenvolvimento da rede urbana, dinâmicas regionais, alavancagem das forças produtivas e de seus respectivos circuitos espaciais de produção, trocas desiguais e atuação executiva e normativa do Estado são elementos direta e indiretamente vinculados à expansão rodoviária brasileira, mesmo que não apenas a ela.

Portanto, advogamos o fato de que a modernização conservadora e as históricas e crônicas desigualdades regionais não podem ser explicadas alheias ao vertiginoso

crescimento rodoviário, em toda a complexidade que a temática implica. Em outras palavras, acreditamos que para compreender as contradições do Brasil no período atual é necessário um entendimento geográfico mais completo do enraizamento e capilaridade do modal rodoviário em apenas cinco décadas.

O impulso rodoviário: de Getúlio Vargas a Juscelino Kubistchek (1930-61)

As primeiras iniciativas de implantação do modal rodoviário no território brasileiro remontam ao final do Império e à República Velha (1889-1930), em um contexto de total domínio das ferrovias de um país ainda modelado pela economia agroexportadora e marcado pela predominância da população rural sobre a urbana. No plano da psicosfera e da tecnosfera, o binômio veículo automotor-estrada de rodagem foi lançado pelo presidente Washington Luís (1926-30) de forma ainda incipiente. A inserção gradual e sistemática dos elementos constitutivos do modal em todo o território nacional seria tarefa dos governos seguintes, de Getúlio Vargas à ditadura militar, em uma fase de marcantes impactos na divisão territorial do trabalho.

Com o declínio das oligarquias cafeeiras no comando do país, um novo cenário de mudanças territoriais profundas estaria por vir, baseado no discurso de que era preciso desbravar os sertões, ocupar a hinterlândia e ampliar o raio macroeconômico do imenso território brasileiro. Em suma, tornou-se iminente a ruptura do “arquipélago econômico”. Décadas depois caberia ao modal rodoviário papel de destaque nesse processo, alicerçado pelo binômio industrialização-urbanização com a incorporação gradativa de variáveis relativas à expansão da fronteira agrícola e ao deslocamento espacial da força de trabalho. “O objetivo de interiorizar a ocupação e integrar o território encontrou no transporte rodoviário uma solução. A rede territorial formada pelas rodovias tornou-se uma possibilidade materializada de realização dos fluxos de mercadorias entre os estados da federação” (Xavier, 1997:36-7).

Os anos 1930 marcam a emergência de um novo padrão de interpretação do país, cuja noção de civilização será substituída em seu papel catalisador pelo de modernização (Moraes, 2005). “Tal conceito, central no pensamento brasileiro do século XX, reveste-se também de densa espacialidade. Pode-se dizer que modernizar é, entre outras coisas, reorganizar e ocupar o território, dotá-lo de novos equipamentos e sistemas de engenharia, conectar suas partes com estradas e sistemas de comunicação” (Moraes, 2005:96-7).

Em análise sobre o papel da infraestrutura como elemento organizador do território, Lisandra Lamoso (2009:45) lembra da participação ativa do Estado, “não só de forma política como econômica, através de investimentos diretos que nortearam processos de maior concentração ou desconcentração econômica, minimizando ou acentuando desigualdades regionais. Ao discernir sobre a evolução dos transportes no Brasil, Maria do Carmo Corrêa Galvão (1966:11) destaca o crescimento inicial da malha rodoviária nacional, “constante, embora irregular”, que, “a partir de 1930, veio revolucionar os sistemas terrestres de circulação” e “reflete os efeitos da difusão do motor de explosão”. E continua: “Substituindo gradativamente os ineficientes e inflexíveis meios de tradicionais de transporte, o caminhão se tornou, em pouco tempo, elemento fundamental para a evolução econômica nacional” (Corrêa Galvão, 1966:11).

A deficiência ferroviária e da navegação de cabotagem fez com que o transporte rodoviário começasse a ser visto como alternativa mais adequada para a suplementação de capacidade e maior abrangência espacial da malha de transportes, e o governo Vargas

(1930-45) arquitetou uma série de ações e objetos marcantes para a configuração inicial da base material e normativa deste modal. “O setor portuário praticamente estagnou em termos de novas tecnologias e investimentos na ampliação de capacidade, limitado ainda por uma legislação altamente desestimulante. As restrições à utilização mais intensa das ferrovias e da navegação estimularam o rápido desenvolvimento do transporte rodoviário” (Barat, 1996:222).

Após a instituição do Plano Geral de Viação Nacional (PGVN) pelo decreto nº 24.497/34, uma série de medidas é adotada no sentido de priorizar a opção rodoviária:

- » Criação do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) pela lei nº 467/37 para planejar, construir e prover a manutenção das estradas federais. Como ação imediata o novo órgão elabora um plano rodoviário, mas de “aspecto excessivamente geométrico, simétrico, que desde logo lhe tiraria qualquer utilidade” (Silva, 1947:399);
- » Criação do Conselho Nacional de Petróleo (CNP), a partir da constatação da irrisória margem de alternativas de fontes energéticas para atender ao rápido crescimento da demanda de transportes;
- » Inclusão na Constituição, pela lei constitucional nº 4/40, de emenda que atribui à União a competência privativa de tributar combustíveis e lubrificantes líquidos;
- » Criação do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes (IUCL) pelo decreto-lei nº 2.615/40;
- » Execução de diversas obras rodoviárias pela Comissão de Estradas da Diretoria de Engenharia do Exército (algumas de grande valor estratégico), totalizando, em 1940, a construção de 580 km e a reconstrução de 850 km, além de 300 km em construção e 1.260 km em estudos.

No pós-guerra, dois elementos que consideramos estruturais ao modal rodoviário alargam a sua base material, impulsionando ainda mais as dinâmicas territoriais advindas da crescente mecanização à qual o país estava sendo submetido. O Plano Rodoviário Nacional (PRN), instituído pelo decreto nº 15.093/44, deu ao sistema rodoviário uma condição de proeminência na fluidez territorial da nação (Figura 1), e uma de suas preocupações era a alavancagem de um processo de interiorização a partir de vias pioneiras, “um esforço de complementação e de articulação do maior interesse para o país” (Bastos, 1955:103).

Outro fator fundamental à expansão rodoviária foi a criação do Fundo Rodoviário Nacional (FRN) pelo decreto-lei nº 8.463/45, conhecido como “Lei Joppert”, que vinculou parte predominante dos recursos arrecadados do IUCL à construção e conservação rodoviárias, definindo os mecanismos de transferência desses recursos a Estados e municípios. Reiterando o papel do IUCL e do FRN, Barat (1996:222) afirma que “o setor rodoviário passou a dispor de um mecanismo de financiamento sustentado no longo prazo, que garantiu recursos a fundo perdido para a construção, pavimentação e conservação de rodovias”.

O FRN inaugura uma “onda rodoviária” em todo o país, pois a partir daí quase todos os Estados constituirão os seus próprios departamentos de Estradas de Rodagem, com a elaboração de seus respectivos planos rodoviários estaduais. Antes do decreto-lei de 1945, apenas São Paulo (1934), Rio Grande do Sul (1937), Rio Grande do Norte (1941) e Rio de Janeiro (1943) dispunham de alguma autarquia estadual relacionada à matéria.

A malha rodoviária que se estabelece a partir desse contexto “já afirmava um sentido geral longitudinal e mais interiorizado da formação territorial se sobrepondo ao direcionamento histórico litoral-interior desenhado desde os primórdios da colonização” (Moraes, 2009:115). Soma-se à essa determinação a extinção das tarifas comerciais interestaduais, “um avanço fundamental no processo de integração econômica do espaço nacional” (Santos e Silveira, 2001:42).

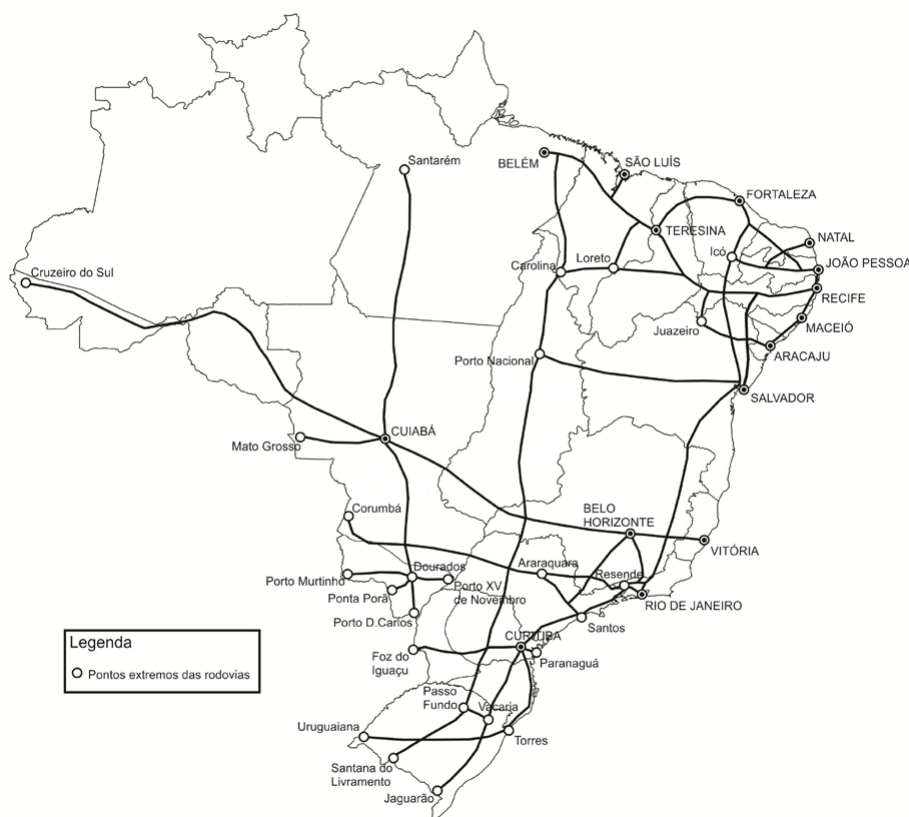


Figura 1. Vias propostas pelo Plano Rodoviário Nacional (1944). Fonte: Daniel M. Huertas. Elaboração: Giuliano Tostes Novais.

A extensão total da malha rodoviária brasileira (federal, estadual e municipal) em tráfego aparece pela primeira vez no Anuário Estatístico do Brasil de 1953, editado pelo IBGE. Com o decorrer do tempo, as vias sob jurisdição municipal passariam a ser conhecidas como vicinal – “estrada local, destinada principalmente a dar acesso a propriedades lindeiras ou caminho que liga povoações relativamente pequenas e próximas” (Dnit, 2010) –, importantes na escala local e regional por conta da integração com os sistemas rodoviários estadual e federal e também porque constituem as vias de acesso aos núcleos rurais e garantem o suprimento de insumos e o escoamento da produção agropecuária.

Em meados dos anos 1950, Juscelino Kubitschek já havia anunciado em sua campanha eleitoral que a nação estava atravessando uma fase de transição, entre um passado agrário e um futuro industrial e urbano. O Plano de Metas coincide com o auge do desenvolvimentismo no Brasil, cuja taxa média de crescimento econômico de 7,4% a.a. entre 1956-61 representou a fase derradeira de aprofundamento do processo de substituição de importações como motor do crescimento do país (Bielschowsky, 1996).

Há um consenso em torno de uma nova estrutura econômica nacional e pela primeira vez o planejamento econômico obtém efeitos decisivos sobre o conjunto da economia, com grandes investimentos em serviços de energia e transportes e nos segmentos fundamentais da indústria pesada. Entrecortar o território nacional com novas estradas, além de melhorar e pavimentar boa parte das existentes, torna-se um imperativo, sobretudo após o anúncio da construção de Brasília, guinada radical no curso do desenvolvimento nacional. “O discurso e a materialização física das metas caminham em consonância, com a tarefa estatal de construir o país objetivando-se em agressivas políticas territoriais, num esforço de produção de espaço ímpar na história brasileira” (Moraes, 2005:99).



Figura 2. Rodovias do 'Plano de Metas' (1956). Fonte: Organização: Daniel M. Huertas. Elaboração: Giuliano Tostes Novais.

O momento era realmente favorável ao privilégio concedido ao sistema rodoviário. A lei nº 4.592/54, que advogou sobre um novo Plano Nacional de Viação para um cenário de 25 anos, já havia delegado importância nevrálgica ao modal, com expansão prevista de 81,9 mil km, contra 35,6 mil km de ferrovias (Carneiro, 1970). Além disso, a redução e estagnação das ferrovias e da cabotagem eram inversamente proporcionais à aplicação de capitais em material rodante (caminhões e ônibus), pois o ônus da construção e conservação de rodovias era do poder público, fato propício à atração de investimentos privados. O número total de veículos salta de 103 mil, em 1945, para cerca de 264 mil em 1952, sendo 244.941 caminhões e 19.815 ônibus (Fonseca, 1955).

A “meta do transporte rodoviário” (Figura 2), como ficou indicada, teve como base o Plano Quinquenal de Obras Rodoviárias Federais (PQOR), que havia sido elaborado pelo DNER para o período 1956-60 de acordo com a lei nº 2.975, que aprovara o Plano Rodoviário Nacional. A ele foi acrescentado posteriormente um “cruzeiro rodoviário” concebido por JK para servir a futura capital (Figura 3), fato que poderia significar, física e simbolicamente, no plano da tecnosfera e da psicofera, o rompimento definitivo com a velha concepção da vocação agrícola do Brasil.

Construída num ponto estratégico, as estradas que a servem – um verdadeiro tecido conjuntivo de artérias e veias de intercomunicação interna – realizam, com perfeição, uma verdadeira costura do Brasil por dentro, aproximando os Estados que, embora geograficamente limítrofes, viviam tão distanciados, uns dos outros, como se pertencessem a países diferentes (Kubitschek, 2002:13-14).

Apesar de contar com metas direcionadas aos demais modais, o próprio governo admite a elevada prioridade ao rodoviário, justificada “pelas próprias exigências de crescimento do País e das falhas estruturais do sistema ferroviário” (Brasil, 1958:165).



Figura 3. 'Cruzeiro rodoviário' de JK (1956-58). Fonte: Organização por Daniel M. Huertas; Elaboração: Giuliano Tostes Novais.

Bastos (1955:11) nota que havia um novo momento em termos rodoviários, já que os problemas no sistema (aperfeiçoamento, pavimentação e ampliação) não eram mais desconhecidos, “faltando apenas mais decisão, mais dinheiro, mais tempo para resolvê-los”.

Assim é que, presentemente, repousa no transporte por estradas de rodagem a parcela preponderante do intercâmbio entre várias regiões do País. Cabe-lhe, ainda, papel de proeminência na evolução do sistema viário terrestre, seja diversificando-lhe as correntes do tráfego, seja suprimindo falhas operacionais de outros meios de transporte, seja ainda funcionando como linha de ensaio germinativa de desenvolvimento regional (Brasil, 1958:165).

(...) no início da década de 1940 havia no país uma navegação mercante privada atuante que passaria ser alvo direto das ações estatais visando garantir os interesses da economia nacional (...). Mas, no intervalo de quase 20 anos entre a criação da Comissão da Marinha Mercante (CMM) em 1941, e a criação conjunta do Fundo da Marinha Mercante (FMM) e da Taxa de Renovação da Marinha Mercante (TRMM) em 1958, ocorreu uma relativa deterioração da frota mercante brasileira, além do afastamento da Marinha Militar do setor. Houve uma conjuntura política que, apesar dos esforços iniciados em 1939, pouco beneficiou o setor aquaviário devido o favorecimento político-econômico ao modal rodoviário (Fonseca, 2013:34-5).

Fiel aos seus ideais e obstinado pela expansão rodoviária, JK mandou que as obras fossem tocadas, apesar da escalada inflacionária e do crescimento da dívida externa. A meta rodoviária foi a que mais extrapolou os limites impostos inicialmente, chegando 107% da meta revista para pavimentação (6.202 km) e 115% da meta revista para implantação (14.970 km), segundo Lafer (1970).

No Nordeste as estradas de rodagem vêm-se multiplicando rapidamente nos últimos anos, e sua construção tem sido muito intensificada por órgãos governamentais (...) (...) O Sudeste e o Sul dispõem de uma rede rodoviária bem distribuída pelo interior, embora ainda insuficiente para atender às necessidades de seu crescimento econômico. (...) As demais regiões do país não dispõem, praticamente, de rede rodoviária, servidas (...) por reduzido número de estradas, geralmente de construção precária. Para essas regiões abre-se agora, e somente agora, a era da rodovia, com grandes eixos Norte-Sul e Leste-Oeste criados para promover a integração dessas áreas aos centros economicamente mais desenvolvidos (...) (Corrêa Galvão, 1966:9).

A configuração da malha rodoviária que estava sendo implantada, de acordo com Corrêa Galvão (1966:8), “caracteriza-se por uma disposição voltada para o atendimento de comunicações internas”, tendo “como sentido dominante o das ligações interestaduais e interregionais”, comprovado pelas novas rodovias longitudinais e radiais gradativamente implantadas em pontos diversos do território nacional. O crescimento do “sistema de movimento rodoviário” no período posterior à Segunda Guerra Mundial, de acordo com Fabio Contel (2001), desempenharia papel relevante na mudança de padrão de circulação no território nacional.

Rodovias como artífice de integração nacional na ditadura militar (1964-85)

Muito rapidamente o setor de transportes se revelou um tema de extrema relevância na pauta governamental do regime militar, tanto que em 31 de dezembro de 1964, exatos 9 meses após o golpe que derrubou o governo João Goulart, é aprovada a lei nº 4.592, que instituiu o novo Plano Nacional de Viação (PNV). Composto por planos modais (rodoviário, ferroviário, navegação interior e terminais marítimos), o texto é sucinto e bastante genérico, mas já deixa explícito que o desenvolvimento dos transportes não será realizado apenas baseado em motivações econômicas.

Agora, mais do que nunca, elementos geopolíticos se farão presentes na forma de se pensar o território nacional, e as vias de circulação contêm elementos suficientes para corroborar essa visão por seu caráter amplamente geoestratégico, sobretudo por causa das dimensões continentais do Brasil, da extensão de suas fronteiras terrestres e do anseio em incrementar planos faraônicos de integração e ocupação territorial. Elemento que merece bastante destaque é a nomenclatura dada ao conjunto rodoviário segundo sua disposição geográfica, indicada após o prefixo BR:

- » *Rodovias radiais* (BR-0xx): partem da capital federal em direção aos extremos do país;
- » *Rodovias longitudinais* (BR-1xx): cortam o país na direção norte-sul;
- » *Rodovias transversais* (BR-2xx): cortam o país na direção leste-oeste;
- » *Rodovias diagonais* (BR-3xx): apresentam-se na direção NO-SE ou NE-SO;
- » *Rodovias de ligação* (BR-4xx): apresentam-se em qualquer direção, geralmente ligando rodovias federais, ou pelo menos uma rodovia federal a cidades ou pontos importantes ou ainda às fronteiras terrestres.

O setor ganha musculatura organizacional e estratégica com a criação, pelo decreto nº 57.003/65, do Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes (Geipot), conforme sugestão do acordo de assistência técnica firmado entre o governo brasileiro e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (Bird). Seu objetivo era o de prestar apoio técnico e administrativo aos órgãos do poder executivo com atribuições de formular, orientar, coordenar e executar a Política Nacional de Transportes, além de promover, executar e coordenar atividades de estudo e pesquisa necessárias ao planejamento do setor.

Mais do que vias circulatórias, os transportes tornam-se um amálgama entre interesse, segurança e integração nacional, setor tido como altamente estratégico ao desenvolvimento nacional. O recém-criado Ministério dos Transportes (MT) coloca-se então como uma espécie de guardião desses princípios, pois “preenche a sua delegação enfrentando o maior acervo de atividades e responsabilidades, realizando o mais elevado número de obras públicas, maciços investimentos, tendo como objetivos claros o aperfeiçoamento dos transportes e o desenvolvimento nacional” (Vale, 1971:19).

Para o modal rodoviário, que mais nos interessa de perto, logo de imediato ficam estabelecidas a obtenção da redução dos custos de construção com elaboração de projetos completos de engenharia, a conclusão de 5 mil dos 10 mil km de estradas em obras e a obtenção de inúmeros financiamentos externos e internos para um conjunto de estudos de viabilidade técnico-econômica e projetos de engenharia.

De 1965 a 1969, o DNER entrega a duplicação da Via Dutra e acelera a de trechos da BR-116; conclui a pavimentação dos trechos Florianópolis-Curitiba, Santos-Rio-Vitória e Salvador-Recife-Natal e a construção dos complexos Osório/RS-Porto Alegre e Feira de Santana/BA-Salvador, ambos em pista dupla.

Além disso, despontavam as evidências que indicariam que à rodovia caberia o papel de integrar e desbravar o território nacional, pois entre 1969 e 1974 houve uma “centralização relativa e temporária” no modal rodoviário em termos de responsabilidade administrativa, mecanismos de financiamento e tomada de decisões “motivada pela ideia de que, em matéria de planejamento dos transportes, o interesse predominante deveria ser o nacional” (Barat, 1996:208).

E as rodovias, melhor do que os demais modais, cumpriram essa função, num cenário macroeconômico marcado pela modificação profunda na demanda dos serviços de transporte – crescimento anual de 9,2% entre 1950-65, superior à taxa de elevação anual do PIB de 5,2% no mesmo período –, com alteração na estrutura dos serviços e na distribuição espacial dos fluxos. Esse processo, emoldurado por expressivas taxas de migrações internas e de urbanização, além da incorporação de novas áreas ao setor agropecuário, era economicamente favorável ao transporte rodoviário, sobretudo diante de um desequilíbrio na estrutura de demanda do setor de transportes pela ausência de condições necessárias à integração dos modais (Carneiro, 1970).

Ainda em 1969, o DNER é reorganizado pelo decreto-lei nº 512 com a finalidade de modernizar e aperfeiçoar o modelo de 1945. O órgão ficou incumbido de procurar centralizar o planejamento rodoviário para que pudesse prevalecer, assim, o interesse nacional nas estratégias de ocupação territorial, mas não houve alterações no mecanismo de distribuição de recursos¹. “Apenas passou a ser exigido dos DER estaduais maior integração de seus planos e projetos, com o fortalecimento da ação coordenadora do DNER sobre os investimentos locais e regionais” (Barat, 1996:214).

Outro forte estímulo ao modal rodoviário, este de natureza financeira, se deu com a criação da Taxa Rodoviária Única (TRU) pelo decreto-lei nº 999/69, incidente sobre o registro e licenciamento de veículos automotores, cujo produto da arrecadação destinado ao DNER passou a integrar o Fundo Especial de Conservação e Segurança do Tráfego. O decreto nº 64.064/69 regulamentou decreto anterior de 1967 que estabeleceu a criação do Imposto sobre o Transporte Interestadual e Intermunicipal de Passageiros (ISTR), com incidência de 5% sobre o valor dos bilhetes emitidos pelas empresas de transporte rodoviário de passageiros.

Estava assim desenhado o sistema de ações responsável pela materialização territorial de grandes obras rodoviárias com o intuito declarado de estimular a ocupação dos

1. Em 1967 coube ao DNER sua parcela mais elevada no FRN (56,4%), percentual que se manteve em torno dos 50% até 1975, fato que privilegiou o órgão federal em detrimento de Estados e municípios (Barat, 1996).

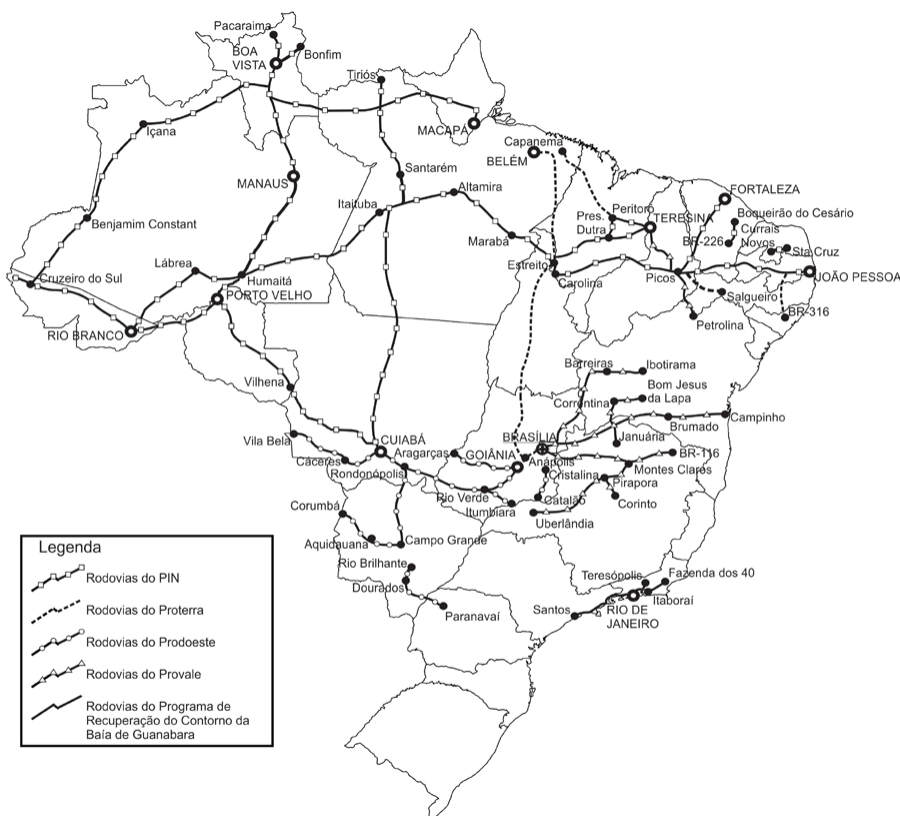


Figura 4. Rodovias incluídas nos Programas Especiais (1970-72). Fonte: Elaboração Giuliano Tostes Novais.

chamados “vazios demográficos” e/ou manobrar a integração nacional, consubstanciado num pacote denominado Programas Especiais na Área dos Transportes (Figura 4), cujos planos propostos, descritos a seguir, atendem diretamente a objetivos geo-econômicos e/ou geopolíticos atrelados ao planejamento regional com “considerações estratégicas e circunstanciais”.

(i) *Programa de Integração Nacional (PIN)*: criado pelo decreto-lei nº 1.106/70, prevê a integração territorial “em seus aspectos de efetiva posse de extensas áreas do nosso território, incorporando-as ao contexto nacional, através do desbravamento de áreas virgens e abertura de novas fronteiras de desenvolvimento econômico e social, mediante a construção de rodovias pioneiras que complementarão o sistema de navegação fluvial” (Andreazza, 1972:10). O PIN compreende a constituição de uma “rede rodoviária básica” interregional entre as regiões Norte-Nordeste e Norte-Centro-Oeste, além de ligações intrarregionais nessas mesmas zonas, perfazendo cerca de 15 mil km, destacando-se a abertura das polêmicas Transamazônica e Cuiabá-Santarém.

(ii) *Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (Proterra)*: criado pelo decreto-lei nº 1.179/71, foi tido como de complementação à rede rodoviária existente para a promoção do acesso à terra e fortalecimento da agroindústria nas áreas de atuação das superintendências do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e do Nordeste (Sudene). Em poucas palavras, o Proterra consistiu na pavimentação de 2.842 km de estradas, destacando-se a Belém-Brasília (BRs-010, 153 e 226), a ligação Campina Grande/PB-BR-316 (BR-104) e os trechos Capanema/PA-Caxuxa/MA e Picos-Salgueiro da BR-316.

(iii) *Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Prodoeste)*: criado pelo decreto-lei nº 1.192/71, visou à ligação rodoviária dos Estados do Centro-Oeste aos principais centros

de consumo, industrialização e exportação do país, com implantação e pavimentação de 3.995 mil km. O plano anunciou a modernização da agropecuária no Planalto Central de acordo com os interesses da Revolução Verde e as orientações da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), que havia sido criada pela lei nº 5.365/67.

(iv) *Programa Especial para o Vale do São Francisco (Provale)*: criado pelo decreto-lei nº 1.207/72, estabeleceu o incremento da navegação pelo rio São Francisco com a integração rodoferroviária com o Centro-Sul, além da implantação de uma rede rodoviária de 4.794 km.

(v) *Programa de Corredores de Exportação*: aprovado pela exposição de motivos nº 5/SG/72, previu o incremento logístico nos portos de Rio Grande (RS), Paranaguá (PR), Santos, Rio de Janeiro e Vitória para fortalecer a capacidade de competição no mercado externo com uma infraestrutura integrada entre os modais marítimo, rodoviário e ferroviário. Foram melhorados os acessos rodoviários nos portos supracitados.

(vi) *Programa de Recuperação do Contorno da Baía de Guanabara*: aprovado pela exposição de motivos nº 01/GM/BSB/72, teve como objetivo melhorar a ligação entre os Estados da Guanabara² e Rio de Janeiro, incluído em um plano diretor com metas também nas áreas de saneamento básico e urbanização. Para o modal rodoviário, estipulou-se a pavimentação da Rio-Santos (BR-101); a construção de novas pistas na Via Dutra na Baixada Fluminense; a construção da BR-101 no trecho Rio Bonito-Fazenda Nova da Graça (agiliza a nova “Rio-Bahia litorânea”); a duplicação da Rio-Teresópolis até Magé e o contorno de Niterói (que ficou conhecido como Rio-Manilha). O programa agiu em complementariedade com a construção da Ponte Rio-Niterói, cujo projeto fora autorizado por decreto assinado pelo presidente Costa e Silva em 1968.

2. O Estado da Guanabara incluía apenas o município do Rio de Janeiro e fundiu-se ao Estado do Rio de Janeiro em 1975.

Em 12 de setembro de 1973 é aprovado pela lei nº 5.917 o novo Plano Nacional de Viação (PNV), que nada mais foi do que uma revisão do plano anterior, sem previsão de metas a cumprir e nem de dotações financeiras. “(...) trata-se, antes, de um esquema geral e limite, a orientar desdobramentos das realizações viárias infra-estruturais” (Brasil, 1973:8). Nota-se, porém, o aspecto de proeminência política destinada ao modal rodoviário com o destaque às rodovias do PIN e à reposição de várias estradas que haviam sido retiradas do PNV anterior, de 1964. Assim, o sistema rodoviário nacional cresceu de 99.321 km para 111.944 km.

Além disso, o artigo 10 solicita aos órgãos competentes a elaboração e revisão dos planos viários estaduais para adequação e compatibilidade aos sistemas viários federais, mas salienta que as diretrizes do modal rodoviário – e apenas deste modal – são essenciais ao repasse, pelo DNER, das parcelas cabíveis do Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos (IULCLG). Os parágrafos 1 e 2 afirmam que o atendimento desse disposto será estabelecido por sistemática verificação de harmonização entre os planos, em um escopo normativo especialmente desenhado para esta finalidade.

Verifica-se, portanto, o cunho político-estratégico concedido ao sistema rodoviário nacional, consolidando definitivamente a supremacia desse modal no esquema de fluidez territorial do Brasil. No biênio 1973-74, o Ministério dos Transportes aplicou em rodovias, por intermédio do DNER, 54% do valor total de seus investimentos, contra 20% ao modal ferroviário (RFFSA) e 25% à Marinha Mercante e modal portuário (Portobrás e Sunaman). Ademais, Barat (1996) observa que no período 1965-75 houve o maior esforço de pavimentação rodoviária exercido pela União, com declínio da participação das malhas estaduais pavimentadas no total geral do país de 52,9% para 34,7%.

Xavier (1997:32) afirma, com razão, que a criação do sistema rodoviário nacional, sacramentado pelo PNV de 1973, “desenhou sobre o território a configuração de uma

nova circulação inscrita no processo de modernização engendrado pela industrialização do país”, sendo, portanto, elemento nevrálgico da instrumentalização do território no pós-guerra. A partir do processo modernizador empreendido pelo regime militar a integração posta em marcha no período precedente é acentuada e cria-se a possibilidade de uma difusão das modernizações pela constituição do meio técnico-científico-informacional no território, embora de forma seletiva e hierárquica.

No bojo da primeira crise do petróleo (1973) – o barril saltou de US\$ 2 para US\$ 12 no mercado internacional, aumentando exponencialmente os custos de produção e reprimindo o mercado de capitais com altas taxas de juros –, o governo federal foi obrigado a rever uma série de determinações e estratégias preliminares, “tanto pela dependência do transporte rodoviário, quanto pela necessidade de levantar contrapartidas orçamentárias que pudessem alavancar o grande volume de financiamentos externos” (Barat, 1996:222).

Tal conjuntura foi responsável pelo início de uma desvinculação gradual e progressiva dos recursos institucionalmente vinculados, que atinge o seu ápice com a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND) pela lei nº 6.093/74, jogando os fundos vinculados a aplicações setoriais no âmbito do Orçamento Geral da União. No setor de transportes, houve um processo de desvinculação progressiva das aplicações dos recursos arrecadados pela tributação dos usuários de rodovias e pela taxa sobre o registro e licenciamento de veículos, que se tornou completo apenas em 1982. Além disso, a liderança do Geipot sobre órgãos modais e administrações estaduais não registrou uma continuidade sustentada, fato que levou à fragmentação das políticas públicas (Barat, 1996).

A partir daí também foi verificada a intensificação da atuação dos governos estaduais nos serviços de pavimentação rodoviária, além de enormes tentativas por parte do governo federal visando reduzir a importação de petróleo (incremento das fontes de energia hidrelétrica e nuclear, eletrificação de ferrovias, programa do carvão etc). Para enfrentar o choque de abastecimento do combustível fóssil, o II PND (1974-79) ainda eleva o foco em relação ao transporte urbano, integrando-o na formulação de políticas nacionais. Com a segunda crise do petróleo, entra em ação o Programa de Transportes Alternativos para a Economia de Combustível (PTAEC) e o Programa Nacional do Álcool (Proálcool) torna-se prioritário.

Mas apesar do contexto internacional desfavorável, muitos investimentos não foram cortados por conta de seu aspecto estratégico. Assim, foi no governo Geisel que a União mais investiu em transportes – US\$ 2,4 bilhões a.a. –, com ampla participação do modal rodoviário em algumas estratégias setoriais do II PND. Com a continuidade da expansão rodoviária nas regiões Norte e Centro-Oeste, a Revolução Verde atinge os cerrados do Planalto Central, acelera o avanço das frentes pioneiras e consolida a formação do Centro-Sul, e, portanto, não houve alteração na predominância do modal rodoviário, que já respondia por cerca de 60% da matriz de transportes do país.

Apenas no final dos anos 1970 o quadro amplamente desfavorável das contas nacionais obrigou o governo federal a rever toda a arquitetura estrategicamente montada na década anterior para o setor de transportes. Em um dos documentos preparatórios do III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-85), o Geipot coloca de forma bastante clara que várias questões estavam em xeque. De modo mais geral, o enfoque ficou preso ao papel dos meios de transportes para o desenvolvimento socioeconômico nacional e regional.

As recomendações específicas ao modal rodoviário incluem a concentração de recursos na conservação e restauração da rede rodoviária nacional, principalmente nas áreas

de maior volume de tráfego; e a ampliação da rede de rodovias vicinais e pioneiras em áreas de alto potencial econômico, “visando a atender fluxos de zonas rurais e ampliação da fronteira agrícola”.

O caminho para a recessão era inevitável, já que a situação do financiamento externo complicou-se bastante no primeiro quadrimestre de 1980, com rápida erosão (cerca de US\$ 2,5 bilhões) das reservas, “superando o total que estava programado para queimar ao longo do ano” (Coutinho, 1981). O próprio papel do Estado e das empresas estatais passou a ser questionado, que recuou diante da inviabilidade técnica e financeira de inúmeros projetos. A época de obras faraônicas em transportes – em especial do modal rodoviário, altamente intensivo em petróleo – ficou para trás, com o estabelecimento de cortes e tetos dos gastos da administração direta, na qual se inseria o DNER.

O panorama era óbvio: crise fiscal e contrações orçamentárias, aliadas à escalada do endividamento externo e das taxas de inflação, deixariam o país sem condições de investimento em praticamente todos os setores da vida nacional, prevalecendo a visão de curto prazo. A desvinculação dos recursos tributários a usos setoriais (IULCLG e ISTR no caso do modal rodoviário) em 1982, sem a existência de qualquer outro mecanismo de financiamento alternativo³, e a redefinição das funções da União pela emenda constitucional nº 43/83 (Emenda Passos Porto), provocaram uma significativa deterioração das condições físicas e operacionais das rodovias ao longo de toda a década (Barat, 1996).

A virtual paralisação das atividades do Geipot e o desmantelamento das equipes de planejamento dos órgãos setoriais – no caso rodoviário, do DNER – consolidadas nos anos 1970 bloquearam a “definição de estratégias e planos de médio e longo prazos, prejudicando, inclusive, as negociações com entidades nacionais e internacionais de fomento, agravando e ampliando a crise do setor” (Barat, 1996:209). O percentual do PIB despendido no sistema de transportes caiu de 1,2% em 1970, para 0,45% em 1985, atingindo a média anual de 0,15% entre 1988-90.

Como consequência da deterioração da infraestrutura e das instalações de apoio, houve significativa queda na qualidade dos serviços de transporte sob responsabilidade direta do governo e uma operação a custos médios crescentes – pelas condições adversas da base física do transporte – por parte dos operadores privados (Barat, 1996:225).

Além disso, tais condições acabaram dificultando a modernização dos transportes rodoviários em termos operacionais, cuja frota (caminhões leves, médios e pesados) praticamente se manteve estagnada, em torno de 950 mil veículos. A produção industrial decaiu de 102 mil veículos em 1981, para 77 mil em 1989, fato que elevou a idade média da frota para 12 anos em 1990.

Sistema rodoviário como variável de ampliação do raio macroeconômico do país na segunda metade do século xx

Pode-se dizer que a implantação e rápida expansão do modal rodoviário foi um dos elementos determinantes para a divisão territorial do trabalho brasileira a partir da década de 1930? O transporte rodoviário de carga crescia vertiginosamente como consequência direta da expansão da rede rodoviária nacional e das dinâmicas territoriais em processo, que buscavam ampliar o raio macroeconômico do país com a incorporação de novas áreas aos centros econômicos e decisórios. Asfalto e caminhão seguiam o rastro da transição para o Brasil urbano-industrial, cuja evolução do estado de organização das

3. A Constituição de 1988 transferiu para o âmbito estadual e municipal a arrecadação de tributos incidentes sobre movimentação de cargas (ICMS) e propriedade de veículos (IPVA), e para os municípios parte do tributo sobre combustíveis (IVV).

idades era marcada por uma “*urbanização interior*, que está diretamente ligada aos progressos da industrialização e dos transportes terrestres e à elevação geral do nível de vida no interior do país” (Santos, 2006:220, grifo no original).

Até então, as cidades maiores situavam-se no litoral ou em áreas próximas (...). É um Brasil integrado pelos transportes e pelas necessidades advindas da industrialização que vão nascer importantes cidades no interior. Estas decorrem do crescimento populacional, da elevação dos níveis de vida e da demanda de serviços em número e frequência maiores que anteriormente. Novas formas de relação entre metrópole econômica e centros regionais se estabelecem por intermédio do caminhão (Santos e Silveira, 2001:44).

Para Milton Santos, é uma nova fase, na qual se pode falar que tanto o território quanto o mercado “se haviam unificado em escala nacional”, com tendência ao desaparecimento das economias regionais de autossustentação. “A necessidade de intercomunicação é assim exaltada com a complementação recíproca entre regiões, levando à ampliação quantitativa e qualitativa da urbanização” (2005:46-7).

Apesar da economia nacional “relativamente integrada”, para Paul Singer o grande beneficiário desse processo foi São Paulo, que se encontrava na vanguarda da transformação do parque industrial brasileiro – e que reforçaria uma divisão territorial do trabalho alicerçada no papel de comando extremamente concentrado em um ponto do território nacional.

É quase impossível exagerar a importância desta cidade na economia brasileira de hoje. São Paulo não somente polariza o mercado interno nacional, mas é também o principal centro financeiro do país, o maior mercado de capitais. Da atividade de São Paulo depende uma grande parte da economia do Brasil (Singer, 1977:67).

Complementar à visão de Singer, para Milton Santos o processo de industrialização coloca São Paulo na condição de seu pólo dinâmico, “semente de uma situação de polarização que iria prosseguir ao longo do tempo, ainda que em cada período se apresente segundo uma forma particular” (2005:30). De fato, a capital paulista toma a dianteira do desenvolvimento industrial brasileiro, com um parque industrial razoavelmente diversificado já em meados dos anos 1940 – que nas duas décadas seguintes daria início ao abastecimento do mercado interno com bens de produção – tanto que Bernardes e Almeida (1997) qualificam esse processo como um ponto de inflexão na história territorial brasileira ao edificar a efetiva formação de um mercado nacional e a integração do território, com profundas diferenciações regionais.

Manuel Correia de Andrade (1970:100) alude à metáfora dos eixos rodoviários do aglomerado metropolitano paulistano como grandes tentáculos (Figura 5) e ressalta que para a capital passou a convergir toda a rede rodoviária nacional, transformando-a “em autêntico polo nacional com uma enorme área de influência direta assim como com a satelitização dos velhos polos macrorregionais já existentes e de outros em criação”. O traçado das estradas “obedecia às novas exigências da indústria e do comércio, e assim acabou por reforçar a posição de São Paulo como centro produtor e, ao mesmo tempo, de distribuição primária”, explicam Santos e Silveira (2001:45).

Um número é esclarecedor desta condição: das 4.669 linhas de tráfego interestadual (com itinerário fixo) operadas pelas empresas de transporte de carga em 1978 (Ibge, 1981), 1.794 (ou 38,42% do total) estavam a cargo de firmas paulistas, seguidas por suas congêneres mineiras (618 linhas ou 13,23%), paranaenses (494 ou 10,58%), fluminenses (457 ou 9,78%), gaúchas (426 ou 9,12%), catarinenses (339 ou 7,26%), capixabas (126 ou 2,69%), baianas (89 ou 1,90%) e goianas (62 ou 1,32%). Nenhuma outra Unidade da Federação apresentou percentual igual ou superior a 1% do total.

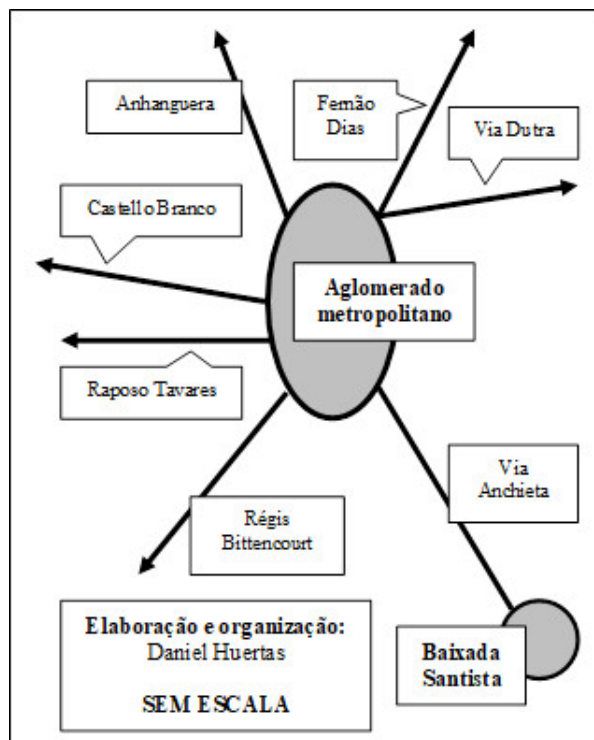


Figura 5. Eixos rodoviários do aglomerado metropolitano paulista (1970). Fonte: Daniel Huertas.

Não é demais afirmar que a rodovia foi fundamental para a consolidação da Região Concentrada – conformada, na teoria de Santos e Silveira (2001), pelas regiões Sul e Sudeste – já no período técnico-científico, que de modo relativamente limitado realiza uma integração econômica, mas com dificuldades para se difundir pelo resto do território. “É esse também o embrião da polarização que, nos períodos seguintes, vai conferir uma primazia à região Sudeste e assegurar a São Paulo um papel incontestado de metrópole econômica do país” (Santos e Silveira, 2001:252).

Diante do novo quadro territorial, cada vez mais entrecortado por estradas de rodagem, Marcos Xavier (1997) nos lembra que as regiões Sul e Sudeste, até 1964, dispunham de 66,88% da extensão rodoviária nacional, fato imprescindível para a compreensão da divisão territorial do trabalho que se desenhava com a modernização. Pedro Geiger (1963) admite, entretanto, que o país ainda não conhecia uma rede urbana única, “uma rede nacional”, pois a evolução brasileira se apresentava bastante difusa, com forte peso da influência histórica sobre a sua estrutura urbana – a economia industrial não fora suficiente, naquele contexto, para formar uma rede maior, de grandes cidades ligadas entre si –, mas evidencia o avanço do Centro-Sul em relação às demais regiões brasileiras.

Podemos dizer que o advento rodoviário e sua rápida expansão, cuja consolidação será sacramentada pelo regime militar (1964-85), viriam a romper aquele “determinismo natural” na circulação do país, ideia defendida anos a fio por Mário Travassos? Para este expoente da escola geopolítica brasileira, o problema histórico das comunicações brasileiras era “mecânico da morfologia geográfica”, antes de ser social, político ou econômico, cujo dinamismo vitalizava o que chamou de “linhas de menor resistência” (Travassos, 1942:125).

Paul Singer, em momento posterior, advertira sobre o exagero da importância do fator físico, pois historicamente as vias de circulação abertas pelo homem superariam as barreiras naturais. “O sistema rodoviário, principalmente, pôs em comunicação todas

grandes cidades brasileiras e suas zonas tributárias, reduzindo o condicionamento geográfico e fazendo pesar mais o econômico” (1977:363).

Sob o nosso ponto de vista, é fato que o sistema rodoviário brasileiro balizou, contornou e finalmente cortou ao meio as “linhas naturais de circulação” (segundo a ideia concebida por Mário Travassos), mas sem desprezá-las por completo. Uma nova determinação se configurava no esquema de circulação geral do país, colocando em xeque a ferrovia e a cabotagem e rompendo definitivamente o “arquipélago econômico”. “Nesse período ocorre uma grande ruptura. Importantes capitais fixos são adicionados ao território, em dissociação com o meio ambiente e com a produção. O capital comanda o território, e o trabalho, tornado abstrato, representa um papel indireto. Por isso as diferenças regionais passam a ser diferenças sociais e não mais naturais” (Santos e Silveira, 2001:52).

A obra rodoviária de fato alteraria a feição da circulação interregional, como comprova Galvão (1993), explicando que a presença decisiva do Estado e de empresas multinacionais no setor industrial fez com os empreendimentos fossem dimensionados para operar na escala nacional, viabilizando o alargamento dos mercados com um considerável grau de abertura das economias regionais. Assim, em 1969 o comércio por vias internas “alcançou predominância quase que total em relação aos fluxos interregionais de comércio” (Quadro 1). A conclusão mais evidente é o brusco declínio da cabotagem como principal ligação comercial interregional, “acompanhado por uma enorme expansão do transporte rodoviário, que passa a constituir, de longe, o principal meio de aproximação econômica entre as regiões brasileiras” (Galvão, 1993:271).

Quadro 1. Comércio total de mercadorias no Brasil (1943-69). Cr\$ 1.000,00 (a preços correntes). Fonte: elaboração própria com base em Galvão (1993).

Especificação	1943	1947	1961	1969
Comércio interestadual total	25.117	42.290	1.004.067	34.274.233
Comércio interestadual por vias internas	17.777	26.870	855.749	32.602.018
Comércio interestadual de cabotagem	7.340	15.420	148.318	1.672.215
Comércio interregional por vias internas	3.225	5.305	381.195	15.039.420
Comércio intrarregional por vias internas	14.552	21.565	474.554	17.562.598
Comércio exterior (FOB + CIF)	14.888	43.979	544.450	18.194.000

Inicia-se a tendência à generalização do meio técnico-científico-informacional, que impõe remodelações tanto no meio rural quanto no urbano. “Em consequência aparecem mudanças importantes, de um lado, na composição técnica do território pelos aportes maciços de investimentos em infraestruturas, e, de outro lado, na composição orgânica do território (...). Pode-se dizer, mesmo, que o território se informatiza mais, e mais depressa, que a economia ou que a sociedade” (Santos, 2005:39-40).

Santos e Silveira (2001:53) explicam que agora o espaço total do país, “isto é, o seu território enquanto suporte da produção em todas as suas instâncias, equivale ao mercado”. Verifica-se aquela tendência, suscitada por Milton Santos, à urbanização de nossos dias, cuja explicação deve ser buscada na “importância auferida pelo consumo, pela distribuição e pela circulação” (1985:3). Mas a difusão do meio técnico-científico-informacional em várias zonas do território nacional se daria por pontos ou, no máximo, por pequenas manchas descontínuas, mantendo as problemáticas e históricas desigualdades regionais do país com a valorização de certos lugares em detrimento de outros. Uma divisão territorial do trabalho marcada, sobretudo, pela seletividade espacial e dissociação geográfica, sobretudo entre lugares de produção e consumo. Consequentemente, a fluidez territorial se apresentaria agora em outros termos, condicionada por novos fatores.

Em duas décadas de neoliberalismo, cerca de 20,8 mil km de concessões rodoviárias

A derrocada do “socialismo real” em 1989 desenha um contexto mundial favorável à dispersão planejada de uma nova onda liberal, batizada de neoliberal e alicerçada sob a chancela do Consenso de Washington, conjunto de medidas arquitetadas em um encontro do *Institute for International Economics* na capital estadunidense que visava assegurar a disciplina fiscal e promover ampla liberalização comercial e financeira com forte redução do papel do Estado na economia (Batista, 1999).

Comandado pelo centro do sistema, é desencadeado um processo de alargamento dos contextos, consagrado pelo discurso único e fundamentado na informação e seu império, “que encontram alicerce na produção de imagens e do imaginário, e se põem ao serviço do império do dinheiro, fundado este na economização e na monetarização da vida social e da vida pessoal” (Santos, 2001:18).

Milton Santos (2001:39) nos explica que é “desse modo que a periferia do sistema capitalista acaba se tornando ainda mais periférica, seja porque não dispõe totalmente dos novos meios de produção, seja porque lhe escapa a possibilidade de controle”. A globalização, tida como o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista, apresenta-se como fábula, permeada por uma série de metáforas que compõem a sua máquina ideológica, mas para a maior parte da humanidade “está se impondo como uma fábrica de perversidades” (Santos, 2001:19). No Brasil, um dos primeiros efeitos do receituário neoliberal foi o Plano Nacional de Desestatização (PND)⁴, levado a cabo pela lei nº 8.031/90 no governo de Fernando Collor (1990-92) – e estendida à administração Itamar Franco (1992-95) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

4. Panorama completo do PND é dado por BIONDI, Aloysio (2003). *O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado*. 12.reimp. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

Na verdade, o objetivo dos receituários econômicos de ajuste possui também uma natureza micropolítica. Trata-se de destruir o Estado nacional, as estratégias e os objetivos nacionais, fazendo tábua rasa da economia local. O impacto subordinador das políticas de ajuste é de tal ordem que não encontra justificativa na racionalidade econômica. O conjunto da economia doméstica deve ser deprimido e retorcido, de modo a se adequar ao efeito maximizante previsto para o seu comércio exterior, da ótica da divisão internacional do trabalho. É como se a razão de ser da economia brasileira fosse importar e exportar aquilo que lhe determinam (Barbosa, 1998:84).

Os programas de liberalização, desregulamentação, privatização são implementados com diferentes ritmos, graus e modalidades na maioria dos países do mundo (...). A abertura da economia, decisão política dos governos, busca eliminar qualquer restrição ao movimento dos capitais, criando as condições necessárias para sua expansão. Assim, a redefinição do aparelho normativo a partir das exigências do mercado é uma demonstração da opção dos Estados para oferecer as melhores condições aos setores mais concentrados da economia. Não se trata, então, de um Estado ausente, mas sim de um outro Estado (Arroyo, 1999:24).

Em 1988 é fundada a Associação das Empresas de Obras Rodoviárias (Aneor), que coordena o Movimento Nacional de Salvação das Rodovias, e as primeiras ideias sobre a privatização do setor começaram a vincular, fortalecidas pelo contexto mundial favorável. De modo geral, o anteprojeto da Lei Básica dos Transportes de 1991 previu o ajustamento às alterações do perfil da demanda; o aumento da eficiência do setor, buscando-se a descentralização institucional e organizacional e o aumento contínuo de produtividade nos serviços; e o estímulo ao aumento

da participação da iniciativa privada, mediante regime de concessão no que diz respeito à expansão, manutenção e operação de componentes do Sistema Nacional de Viação (Brasil, 1991).

Dentre as diretrizes do plano, no mesmo documento figura o acréscimo de medidas de desregulamentação, levadas a cabo pelo governo federal, “objetivando facilitar a vida produtiva nacional e as expectativas de implemento da participação da iniciativa privada na exploração de funções ou segmentos de transporte” (Brasil, 1991:15). E acrescenta: “Muda-se, assim, todo o cenário institucional do País.”

Em 1992 o Ministério dos Transportes e Comunicações é autorizado a implantar um programa de exploração comercial privada das rodovias federais, que contém um gráfico sobre as condições das rodovias federais (BRs) pavimentadas, segundo critérios técnicos do DNER: excelente (6,5 mil km); bom (18 mil km); regular (9,5 mil km); mau (8 mil km) e péssimo (8 mil km). Esta situação de degradação gera aumento de 58% no consumo de combustível; elevação em até 50% nos índices de acidentes e acréscimos de até 38% dos custos ambientais (Reis, 2011).

O então deputado federal Oswaldo Stecca visita o Sindicato da Indústria da Construção Pesada (Sinicesp) para expor os trabalhos do Congresso visando o desenvolvimento e destaca “que a palavra mágica é privatização” (Sinicesp, 1993:139). E conclui: “Fala-se na privatização da Dutra, da Fernão Dias. Em épocas passadas só o governo tinha recursos para investir. Hoje, a situação se inverteu. O Estado-empresa não funciona, essa é tarefa para a iniciativa privada.”

Em 1993 é apresentado o Programa de Concessões de Rodovias Federais (Procrofe), cuja execução ficou sob a responsabilidade de uma comissão formada por representantes do Ministério dos Transportes, DNER e Geipot, mas logo em seguida assumida integralmente pelo Departamento de Concessões Rodoviárias do DNER. O programa, entretanto, só pôde ser levado a cabo após a sanção da lei nº 8.987/95 (Lei das Concessões), que disciplinou o artigo 175 da Constituição Federal de 1988, cujo teor prevê a possibilidade de prestação de serviços públicos sob o regime de concessão ou permissão.

Segundo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a necessidade de investimentos para a recuperação da malha viária, a inexistência de mecanismos de financiamento, a introdução de serviços alternativos de auxílio a usuários e a aplicação de capital privado com recursos próprios foram justificativas usadas para a realização das concessões (Ipea, 2010). A União inicia o Programa de Exploração de Rodovia (PER), que prevê apenas três fases em cada contrato de concessão: (i) obras emergenciais até o sexto mês da concessão; (ii) recuperação da via do 6º mês ao quarto ano e (iii) manutenção até o final da concessão, cujo prazo é de 25 anos.

A primeira etapa, concluída em 1998, contemplou a concessão ao setor privado de rodovias já submetidas à cobrança de pedágio pelo antigo DNER, perfazendo 1.482,4 km de estradas concedidas em seis lotes. As etapas seguintes englobaram mais 15 lotes de concessão, totalizando 9.969,6 km de rodovias federais concedidas entre 1995 e 2014 em 13 Unidades da Federação (Quadro 2), além de nova concessão da Ponte Rio-Niterói em 2015 por conta do término da vigência do contrato da primeira licitação. Em 1996 foi criada a Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias (ABCR), atualmente com 59 associados que operam 18.992 mil km de rodovias (federais e estaduais) em 12 Estados – o equivalente a 9,3% da malha rodoviária nacional pavimentada, segundo o órgão.

Quadro 2. Concessões de rodovias federais (1995-2014). Fonte: elaboração própria com base em IPEA (2010) e nos sítios das concessionárias e da ANTT. Obs.: nd (não disponível). 1. O pólo rodoviário de Pelotas foi concedido pelo Estado do Rio Grande do Sul em julho de 1998. Em maio de 2000, a concessão passou para o governo federal. O trecho da BR-392 entre Pelotas e Rio Grande está sendo duplicado pelo PAC; 2. A concessão inclui os 13,3 km das BAs 526/528 na Região Metropolitana de Salvador; 3. A concessão inclui 28,1 km da MT-407.

Concessionária	Rodovia (BR)	Trecho	Extensão (em km)			Praças de pedágio
			Pista simples	Pista dupla	Total	
1ª etapa (1995-98)						
Nova Dutra	116	São Paulo-Rio	0	402,0	402,0	10
Ponte	101	Ponte Rio-Niterói	0	13,2	13,2	1
Concer	040	Rio-Juiz de Fora	0	179,9	179,9	6
CRT	116	BR-040-Além Paraíba	102,5	40,0	142,5	8
Concepa	290	Osório-Porto Alegre	0	121,0	121,0	4
Ecosul1	116 392	Camaquã-Jaguarão Rio Grande-Santana da BV	260,5 196,8	0 0	260,5 196,8	5
2ª etapa – fase I (2007)						
Autopista Planalto Sul	116	Curitiba-divisa SC/RS	412,7	0	412,7	10
Autopista Litoral Sul	376/101	Curitiba-Palhoça	0	405,9	405,9	10
Autopista R. Bittencourt	116	São Paulo-Curitiba	30,5	371,1	401,6	12
Autopista Fernão Dias	381	São Paulo-Belo Horizonte	0	562,1	562,1	16
Autopista Fluminense	101	Ponte-divisa RJ/ES	261,2	58,9	320,1	4
Transbrasiliana	153	divisa MG/SP-divisa SP/PR	321,6	0	321,6	8
Rodovia do Aço	393	divisa MG/RJ-BR-116	200,4	0	200,4	6
2ª etapa – fase II (2009)						
Via Bahia2	116/324	divisa MG/BA-Feira de Santana-Salvador-Aratu	567,4	113,2	680,6	14
3ª etapa – fase I (2014)						
Via 040	040	Brasília-Juiz de Fora	714,5	222,3	936,8	11
3ª etapa – fase II (2013)						
ECO101	101	Divisa RJ/ES-Mucuri	442,8	33,1	475,9	7
3ª etapa/fase III (2013-14) – Programa de Investimentos em Logística (PIL)						
MGO Rodovias	050	Cristalina-divisa MG/SP	218,0	218,6	436,6	6
Concebra	060/153 262	Brasília-divisa MG/SP BR-153-Betim	647,8	528,7	1.176,5	11
Galvão BR-153	153	Anápolis-Aliança do TO	624,8	0	624,8	9
CRO3	163	Sinop-divisa MT/MS	850,9	0	850,9	9
MS Via	163	divisa MT/MS-divisa MS/PR	847,2	0	847,2	9
** *	14 BRs	** *	6.699,6	3.270	9.969,6	198

Na primeira etapa das concessões federais, o Estado “aceita transferir as rodovias para quem assumir o compromisso de recuperá-las e conservá-las, em troca de sua exploração comercial” (Ipea, 2010:29), buscando-se a resolução de um problema emergencial sem maiores preocupações com o futuro crescimento do fluxo de veículos. Dessa forma, os contratos não incluem a construção, duplicação e ampliação das vias.

Na segunda etapa do programa federal (2007) nota-se uma diferença nos objetivos gerais das concessões, com a substituição da palavra “reforço” por “ampliação”. “Entretanto, os contratos não apresentam meta para a ampliação nem indicam o que vem a ser esta ampliação. Uma omissão de dados que dá margem a interpretação de que a manutenção das rodovias continua a ser o objetivo maior das concessões” (Ipea, 2010:30). A concessão da fase II da segunda etapa (2009) – os 680,9 km das BRs 116/324 da divisa MG/BA a Salvador – traz uma inovação importante, pois relaciona o fluxo de veículos com a duplicação do trecho.

Em agosto de 2012 o governo federal anunciou mais 9 lotes de concessões rodoviárias que totalizam 7,5 mil km, integrantes do Programa de Investimentos em Logística (PIL) – 3ª etapa, fase III do programa de concessões de rodovias federais –, tido como uma nova etapa de restabelecimento da agenda de planejamento integrado do sistema de transportes que favorece a integração entre os modais – o PIL também contempla concessões e investimentos em ferrovias, portos e aeroportos – e a articulação dos circuitos produtivos.

Para o modal rodoviário a previsão de investimento total foi de R\$ 42 bilhões, dos quais R\$ 23,5 bilhões concentrados nos cinco anos iniciais das concessões, com obras de duplicação, contornos, travessias e obras de arte. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) disponibilizará até 80% do volume total de investimentos, com prazo de amortização de até 20 anos com base na Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) acrescida de 1,5%. A licitação dos concessionários levou em conta o menor valor de tarifa de pedágio, que pode ser cobrada a partir da conclusão de 10% das obras estipuladas em contrato.

Após a licitação deserta (sem interessados) da BR-262 no trecho Belo Horizonte-Vitória, em novembro de 2013, o governo resolveu retirar do portfólio as BR-262 (Campo Grande-divisa MS/SP) e 267 (Nova Alvorada-divisa MS/SP) e flexibilizar algumas regras, como extensão dos contratos (de 25 para 30 anos), trabalhos de duplicação divididos entre DNIT e Sociedades de Propósito Específico (SEP) a serem criadas, otimização das licenças ambientais, adoção dos fatores D (incentivo tarifário para antecipação de obras previstas no programa) e Q (acrécimo de até 3% na revisão anual das tarifas de pedágio para redução de acidentes com vítima), e liberação de cartas de intenção de crédito (financiamento de até 70% dos empreendimentos com base na TJLP mais 2% ao ano).

A licitação tem sido o critério utilizado pelo governo federal para estabelecimento do valor da tarifa inicial de pedágio, e ganha a concessão a empresa que oferecer o menor preço. Em seis lotes ofertados entre 2013-14, houve ocorrência de forte deságio em relação à tarifa teto referente a cada trecho de 100 km: 41,4% (BR-050); 45,9% (BR-153); 52% (BR-163/MT); 52,2% (BRs 060-153-262); 52,7% (BR-163/MS) e 61,1% (BR-040). “Este critério é o que apresenta maior preocupação com os usuários, na medida em que não busca obter uma receita adicional das rodovias concedidas por meio deles, como ocorreria se houvesse a cobrança de valor de outorga, ou se fosse transferida para a concessionária a manutenção de trechos de estradas não pedagiadas” (Ipea, 2010:32).

Esta modalidade, entretanto, apresenta uma relação inversa entre a demanda pelo serviço (fluxo de veículos) com a tarifa inicial – quanto maior o fluxo menor a tarifa –, fato que induz as empresas interessadas no negócio a realizar projeções conservadoras de fluxo, “porque o edital estabelece que o risco do fluxo de veículos durante todo o período da concessão é de responsabilidade da concessionária” (Ipea, 2010:32).

Diante da incerteza existente, o empresário adota uma taxa de retorno mais alta como recurso “para acomodar o risco de que o comportamento efetivo do fluxo de veículos

seja inferior à estimativa feita pela firma para calcular o valor presente de suas receitas” (Ipea, 2010:32). Em suma, a assimetria de riscos envolvidos na tomada de decisão pode levar a concessionária a subestimar a demanda futura pelo serviço.

Das concessões iniciais resultaram tarifas mais elevadas, resultado de momentos econômicos diferentes: na década de 1990 o país estava estagnado (previsões conservadoras de tráfego futuro), com taxas de juros muito altas (exigência de elevadas taxas de retorno). Nas últimas concessões, a economia vivia um ciclo de expansão e as taxas de juros declinaram sensivelmente. Além disso, algumas rodovias federais foram previamente duplicadas e recuperadas (casos da Fernão Dias e Régis Bittencourt), fato que reduziu a necessidade de investimentos pelas concessionárias (Reis, 2011).

Os reajustes do valor da tarifa inicial de pedágio são automáticos, com incidência anual e baseados em índices de preços. Na primeira fase, optou-se por uma cesta de índices dos principais componentes de custos de obras rodoviárias, com reajustes que “superaram sistematicamente a inflação” (Ipea, 2010:33). Na segunda etapa, foi adotado o Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA), utilizado para mensurar a inflação do país.

A revisão contratual garante o direito à manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro (EEF). Sempre que este for rompido pela ação do poder concedente, as concessionárias podem legalmente solicitar a sua recomposição por meio de revisão da tarifa como forma de compensar as prerrogativas estatais (Ipea, 2010). Como é provável que no prazo de 25 anos ocorra um forte crescimento da demanda, gerando a necessidade de inclusão de novas obras (retificação, ampliação ou duplicação de trechos) não definidas anteriormente nos contratos, entende-se que a opção do poder concedente provavelmente seria negociá-las com a concessionária, desde o estudo das alternativas, a elaboração do projeto e sua execução, até a revisão do EEF.

Contudo, a concessionária está em melhor condição de negociação que o órgão concedente, pois tem a seu favor, além da assimetria de informações, o fato de ser praticamente a única opção para viabilizar a execução da ação proposta. Isso aumentaria o custo da obra e, considerando que a maior parte do prazo da concessão já transcorreu, o período que falta seria relativamente pequeno para amortizar os novos investimentos, podendo provocar um expressivo aumento de tarifa e/ou prorrogar a concessão (Ipea, 2010:37).

O governo federal, por intermédio da lei nº 9.277/96 (Lei das Delegações), regulamentada pela portaria nº 368/96 do Ministério dos Transportes, pôde delegar rodovias aos Estados, Distrito Federal e municípios, que devem solicitá-las para inclusão em seus respectivos programas de concessão. Entre 1996 e 1998 foram assinados convênios de delegação com Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina e Minas Gerais. Em 2000, porém, o Conselho Nacional de Desestatização (CND) recomendou a revisão do programa, que “não representou uma solução para a manutenção das rodovias federais” (Ipea, 2010:7). Para viabilizar a participação privada em empreendimentos com pouca ou nenhuma viabilidade econômica, o governo promulgou a lei nº 11.079/04, que regulamenta o estabelecimento de parcerias público-privadas (PPPs).

Em junho de 2015, diante de uma conjuntura macroeconômica desfavorável, o governo Dilma Rousseff lançou a segunda fase do Programa de Investimentos em Logística (PIL), com previsão de R\$ 198,4 bilhões em projetos – dos quais R\$ 66,1 bilhões em rodovias. Deste montante, R\$ 19,6 bi são esperados para quatro leilões ainda em 2015, R\$ 31,2 bi para 11 leilões em 2016 e R\$ 15,3 bi em concessões já em vigor.

No âmbito estadual e municipal, 11 Estados e a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ) atuam como poder concedente, perfazendo 10.834,5 km de rodovias estaduais, federais conveniadas e municipais repassadas à iniciativa privada mediante a assinatura de 46 contratos (Quadro 3), com distintos prazos de vigência.

Quadro 3. Concessões de rodovias estaduais e municipais (1997-2012). Fonte: elaboração própria com base em IPEA (2010) e nos sítios das concessionárias e da Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias (ABCR). Obs.: nd (não disponível). 1. Inclui rodovias federais delegadas pela União pela lei nº 9.277/96, que no caso do MS é um pedágio na ponte sobre o rio Paraguai na BR-262; 2. A Linha Amarela é a primeira concessão rodoviária municipal do país; 3. A MG-050, entre Juatuba e São Sebastião do Paraíso, foi a primeira PPP estabelecida para uma concessão rodoviária em todo o país; 4. Ponte sobre o Rio Ceará, entre Fortaleza e Caucaia. A cobrança deste pedágio está sendo contestada na Justiça.

Poder concedente	Concessões	Prazo dos contratos	Extensão (em km)			Praças de pedágio
			Pista simples	Pista dupla	Total	
São Paulo	19	21 a 35 anos	1.333,1	3.792,4	5.125,5	122
Paraná ¹	6	24 anos	1.915,0	628,7	2.543,7	27
Rio Grande do Sul ¹	7	15 anos	1.710,9	17,6	1.728,5	27
Rio de Janeiro ² (DER e PCRJ)	3	25 e 40 anos	140,3	85,0	225,3	6
Minas Gerais ³	1	25 anos	371,4	0	371,4	6
Espírito Santo	1	25 anos	17,5	50,0	67,5	2
Bahia	2	25 e 35 anos	292,3	46,3	338,6	6
Pernambuco (Suape e CGPE)	2	35 e 33 anos	43,8	6,2	50,8	3
Ceará ⁴	1	nd	0	0	0	1
Mato Grosso	4	nd	384,0	0	384,0	4
Mato Grosso do Sul ¹	1	nd	0	0	0	1
11 UFs	47	* * *	6.208,3	4.626,2	10.834,5	205

Cabe ressaltar que em 1º de janeiro de 2014 o governador Tarso Genro (PT) não renovou nenhum dos contratos assinados em 1998, com vigência de 15 anos, que totalizavam 1.105 quilômetros de rodovias estaduais e federais concedidas no Rio Grande do Sul. As BRs voltaram ao domínio da União com a suspensão simultânea da cobrança de pedágio, e as RSs pedagiadas agora são administradas pela recém-criada estatal Empresa Gaúcha de Rodovias (EGR), com cobrança inicial de tarifa em cinco trechos dos polos Gramado e Metropolitano.

Estudo de Campos Neto et al. (2011) aponta que a tarifa média nas concessões estaduais é de R\$ 10,87/100 km, com três Estados acima da média: Rio de Janeiro (R\$ 12,93/100 km), São Paulo (R\$ 12,76/100 km, sendo R\$ 13,65 na primeira etapa e R\$ 10,62 na segunda) e Espírito Santo (R\$ 12,44/100 km). No caso fluminense, deve-se levar em consideração que na licitação o governo estadual utilizou apenas o valor de outorga como critério de escolha da concessionária, fato que impede a competição pela menor tarifa, “um forte indicativo do motivo pelo qual apresentou a maior tarifa” (Campos Neto et al., 2011:35-36).

A tarifa média das concessões federais é de R\$ 5,11/100 km, sendo R\$ 9,86 na primeira etapa e R\$ 2,96 na segunda. A tarifa média no Brasil é de R\$ 9,04/100 km (ou R\$ 0,094

por quilômetro), contra R\$ 8,80 da tarifa média internacional a uma taxa de câmbio de R\$ 1,60/US\$. Mas a comparação direta entre esses valores não é adequada, “pois nos demais países, geralmente, as concessionárias são obrigadas a construir novas estradas, enquanto no Brasil o programa de concessões implica a transferência de ativos: o poder público concede à iniciativa privada rodovias prontas, para que realize recuperação e manutenção” (Campos Neto et al., 2011:41).

O modelo paulista é tido como o mais oneroso de todos, e a chamada cláusula de outorga – critério que define o vencedor da licitação pelo maior valor oferecido ao governo para explorar a rodovia – é um dos motivos apontados, já que a tarifa quilométrica é fixada previamente pelo governo. Nas licitações mais recentes, houve a inversão de critério (privilégio à menor tarifa, com valor de outorga fixo), sobretudo após os baixos valores de pedágio praticados na segunda etapa das concessões federais.

Do início de seu programa, em 1997, até dezembro de 2010, o número de praças de pedágio no Estado de São Paulo subiu de 40 para 227 (este cálculo multiplica por dois uma praça com cobrança bidirecional), um crescimento de 467%. O “pedagiômetro”, ferramenta criada pelo diretório paulista do Partido dos Trabalhadores (PT), registrou em 2010 arrecadação de R\$ 168,09 por segundo, R\$ 605 mil por hora e R\$ 14,522 milhões por dia nas praças do Estado, um gasto anual de R\$ 5,25 bilhões segundo a agência de notícias do partido⁵.

O governo paulista alega que a receita gerada pela outorga (R\$ 3,5 bilhões apenas na última fase de concessões, além de R\$ 2 bilhões do trecho oeste do Rodoanel aplicados integralmente na construção do trecho sul) é transferida diretamente para o Departamento de Estradas de Rodagem (DER), e permitiu o financiamento de várias obras rodoviárias em todo o Estado e do programa Pró-Vicinas, que prevê a recuperação de 12 mil rodovias municipais.

Paraná (tarifa média de R\$ 8,68/100 km) e Rio Grande do Sul (tarifa média de R\$ 9,93/100 km) preferiram optar pela licitação de malhas, e não de trechos de rodovias, e o vencedor obriga-se a realizar a manutenção adicional de trechos onde não existem praças de pedágio – o ônus é cobrado em forma de serviço. As novas licitações em território paulista pretendem combinar estes dois sistemas de cobrança de ônus (Reis, 2011). De qualquer forma, o Brasil conta com a maior malha rodoviária pedagiada do mundo – 22.973 km de estradas nas mãos da iniciativa privada, contra 12.788 km na Alemanha e 8.430 km nos Estados Unidos⁶.

5. Disponível em <www.pt-sp.org.br/noticia.asp?p=SãoPaulo&ação=verNoticia&id=2783> Acesso em: 02 jan. 2011.

6. In jornal *O Estado de S. Paulo*, Economia/B4, 21 ago. 2012. Os números já consideram o pacote de investimentos anunciado pela União em 2012.

Investimentos Públicos e Privados na Malha Rodoviária

A “marcha neoliberal” adotada pelas classes dirigentes da política nacional e difundida por uma psicofera violenta atingiu proporções maiores com o conteúdo liberalizante enraizado nos Planos Plurianuais⁷ elaborados durante a dupla gestão do governo FHC – “Brasil em Ação (1996-99) e “Avança Brasil” (2000-03) –, divergentes das premissas sociais previstas na Carta Magna de 1988.

Segundo Trevisan (2007:14), este conjunto de planos faz com que a logística empresarial ganhe estatuto de planejamento territorial, com a associação entre competitividade, redução do chamado “custo Brasil” e grandes obras de infraestrutura: “(...) as modernizações territoriais propostas pelas diversas esferas (...) do Estado brasileiro, tanto no aspecto técnico quanto normativo, encontram nos preceitos da moderna logística o seu elemento norteador, sendo os PPAs um reflexo desta ‘nova política.’”

7. Instituído pelo Artigo 165 da Constituição de 1988, o PPA reconstituiu a base planejadora da União, cuja coordenação cabe ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) mediante projeto de lei e envolve a ativa participação de todos os órgãos da administração direta e indireta da União.

No plano rodoviário, as ações assentavam-se na proposta de eixos fundamentada na visão infraestrutural e na logística como base para o escoamento da produção, além de manter a estratégia anterior das concessões:

Caminha-se agora, progressivamente, para uma divisão de responsabilidades com os agentes privados, tendo em conta, sobretudo, os programas estaduais de concessões, que prevêem investimentos da ordem de R\$ 9 bilhões, grande parte dos quais nos primeiros cinco anos. A União continuará responsável por vários empreendimentos de expansão, recuperação e adequação de capacidade nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, além de desempenhar importante papel catalisador em relação a grandes projetos, especialmente nas áreas metropolitanas, como o Rodoanel, em São Paulo (Cardoso, 1998:89).

No rol de empreendimentos rodoviários foram concluídas a pavimentação da BR-174 (Manaus-Pacaraima/RR); a recuperação e pavimentação da BR-317 (Rio Branco-Assis Brasil/AC); a recuperação das BRs 364/163 (Porto Velho-Rondonópolis/MT-Campo Grande), BRs 101/116/376 (divisa RS/SC-Curitiba-São Paulo) e BRs 290/116 (Uruguaiana/RS-Porto Alegre-Jaguarão/RS); a duplicação da BR-381 (São Paulo-Belo Horizonte) e a construção do trecho oeste do Rodoanel de São Paulo.

Para Mello (2006), essa nova estratégia concentrou investimentos e atividades em grandes corredores, cujas estratégias visam transformar regiões e algumas parcelas locais mais dinâmicas em espaços competitivos, integrando-os ao mercado nacional e internacional pelo direcionamento das ações em redes escolhidas. Assim, a reabilitação do planejamento vem caracterizada pelo discurso técnico e político do ordenamento do território como a “base física capaz de assegurar as condições fundamentais para o desenvolvimento regional”, e o “território passa a ser visto como rede, equipado em função dos fluxos de bens e serviços” (Mello, 2006:275).

Raciocínio semelhante é apontado por Silveira e Souza (2009:119), no qual o projeto de FHC “somente serviu para demonstrar problemáticas relacionadas à logística e às infraestruturas em transportes, não resolvendo a questão das disparidades inter-regionais, pois houve maior investimento nos espaços já dinâmicos e atraentes ao capital em detrimento dos demais”. Pode-se dizer, então, que nos anos 1990 foram modelados territorialmente verdadeiros “espaços nacionais da economia internacional” (Santos e Silveira, 2001), zonas funcionais ao mercado externo em detrimento do fortalecimento do mercado interno:

Uma lógica menos dependente do ‘mundo’ poderia atribuir às empresas um conjunto diferente de opções, levando a outros comportamentos territoriais. Todavia, a doutrina atual da economia internacional, no que se refere aos países subdesenvolvidos, considera o mercado interno praticamente ‘residual’, de modo que a lógica do mercado global acaba interferindo fortemente sobre o mercado interno (...) (Santos e Silveira, 2001:293).

Nota-se a existência de uma abertura indiscriminada para o exterior, num processo que reforça a dependência econômica, colocando o mercado, as forças produtivas e a riqueza do território nacional a serviço dos grandes centros do capital e do poder (Nascimento, 2001:91).

Naquela conjuntura, Celso Furtado (1992:24) observava indícios de desarticulação e atrofia dos sistemas econômicos nacionais: “A questão maior que se coloca diz respeito ao futuro das áreas em que o processo de formação do Estado nacional se interrompe precocemente, isto é, quando ainda não se há realizado a homogeneização nos níveis de produtividade e nas técnicas produtivas que caracteriza as regiões desenvolvidas”.

Preocupado com o futuro da nação, o renomado autor apontava a prevalência de estruturas de decisões transnacionais apontava “para a inviabilização do país como projeto nacional” (Furtado, 1992:35).

Em relação aos investimentos rodoviários realizados após o advento das concessões, verificam-se dois períodos distintos. No primeiro, de 1997 a 2001, ainda há uma retração do governo federal em relação à malha federal não-concedida, e as obras ficam restritas às concessões, por intermédio das respectivas concessionárias, tanto em âmbito federal quanto estadual. O ingresso da iniciativa privada permitiu o surgimento de linhas de financiamento públicas e privadas e a distribuição das fontes de recursos das concessionárias ficou em 25% de capital próprio, 17% de caixa gerado pela cobrança de tarifas e 58% de financiamentos internos e externos, com o BNDES assumindo cerca de $\frac{1}{3}$ do total das concessões federais (Lacerda apud Ipea, 2010).

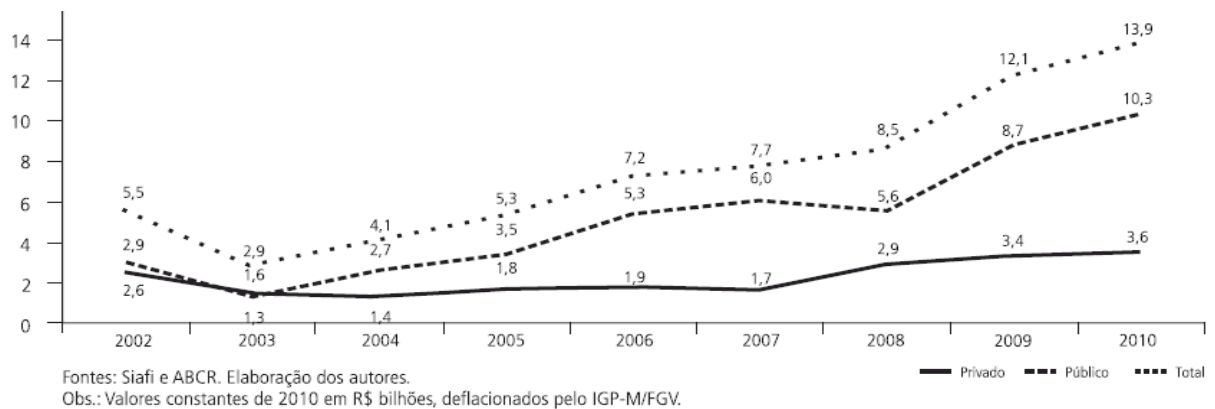
A emenda constitucional nº 33/01 e a lei nº 10.336/01 instituíram a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), que determina, como previsto no artigo 177 da Constituição, que a sua arrecadação – cobrada sobre importação e comercialização de gasolina (R\$ 0,091/litro) e diesel (R\$ 0,047/litro) – deve ser destinada ao subsídio e transporte de combustíveis, projetos ambientais na indústria petrolífera e investimentos em infraestrutura de transporte. O setor privado reclama que os recursos da Cide – a arrecadação acumulada de 2002 a 2011 é de R\$ 73,2 bilhões – não são aplicados pela União de acordo com a legislação, sendo desviados para outros fins, como pagamento de juros da dívida externa.

Segundo Campos Neto *et al* (2011), nas condições atuais de demanda a margem de concessões de rodovias federais ficou estreita para o modelo vigente, e cerca de 92% da malha sob a administração da União dependem diretamente de verba pública para a sua manutenção e melhoria. O *mapeamento Ipea de obras rodoviárias*, do mesmo autor, identificou a necessidade de investimentos na ordem de R\$ 183,5 bilhões em rodovias no país para a recuperação de sua infraestrutura, além de afirmar que os investimentos realizados pelo setor privado devem ter sido muito inferiores se comparados aos padrões internacionais.

O diretor de Novos Negócios do Grupo CCR, Leonardo Couto Viana, afirmou que o Brasil “teria passado por um apagão rodoviário se não fossem as concessões” – depoimento extraído da mesa redonda “Concessões rodoviárias: o que é melhor para o Brasil”, ocorrida em 14 de julho de 2011 no 6º Encontro de Logística e Transportes, realizado pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) –, e que o desembolso total do setor entre 1996-2010 foi de R\$ 89,5 bilhões, divididos em investimentos de ampliação da capacidade das vias (R\$ 22,7 bi); despesas operacionais (R\$ 21,2 bi); pagamentos de outorga ao poder concedente (R\$ 9,5 bi); despesas financeiras (R\$ 26,2 bi) e tributos (R\$ 9,9 bi).

Além disso, o dirigente explicou que o retorno dos investimentos se realizará entre o 10º e o 12º ano das concessões, e dessa forma “é notável que o fluxo de caixa das concessionárias ainda seja negativo”, mediante uma receita total auferida de R\$ 62,26 bilhões. Viana apenas esqueceu de mencionar que os contratos têm vigência média de 25 anos, ou seja, um cenário provável de alavancagem de lucros em mais de uma década, com ganhos crescentes e redução de custos.

O fato é que a partir de 2002 verifica-se o crescimento dos investimentos públicos em infraestrutura de transportes como um todo, ocasionando um acréscimo de 600% entre 2002-10, contra 80% dos investimentos privados no mesmo período (Campos Neto *et al.*, 2011). Para o modal rodoviário, houve uma relativa estabilidade dos investimentos privados entre 2002-07 – comportamento que “reflete a estabilização



das inversões financeiras, fortemente concentradas na manutenção dos trechos concedidos na segunda metade da década de 1990” (Campos Neto et al., 2011:14) –, retomados em 2008 por conta das novas concessões de trechos rodoviários federais e paulistas (Figura 6).

No período supracitado, as inversões públicas (o estudo leva em consideração apenas os investimentos da União) somaram mais do que o dobro das privadas – R\$ 46,3 bilhões contra R\$ 20,9 bilhões –, fato que demonstra uma retomada do governo federal na busca pelo incremento da infraestrutura rodoviária sob a sua administração – cerca de 57 mil quilômetros da malha federal. Investimentos mais robustos a partir de 2008 provavelmente são consequência dos primeiros resultados do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), cuja primeira versão englobou o período 2007-10.

Para o modal rodoviário foram anunciados investimentos públicos na ordem de R\$ 33,4 bilhões – dos quais R\$ 32,9 bilhões executados, segundo dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) – na conservação, duplicação, construção, adequação e sinalização de 56.985 km de rodovias federais.

Concomitantemente, a União lançou em 2007 o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT), que proporciona a reconstrução do planejamento de longo prazo para o setor e a perenização de um sistema de informações e metodologia de avaliação de desempenho e evolução dos modais. Definido como um plano de Estado, e não de governo, foi concebido como a diretriz do planejamento logístico de todo o território nacional, com horizonte de investimentos e intervenções até 2023 (e posteriormente revisto para 2031), cujo grande desafio é propor caminhos para alterar a matriz de transportes, reduzindo a participação do modal rodoviário para 38% em 2031.

Elaborou-se uma estimativa da densidade dos fluxos de carga no território nacional em 2007 (os carregamentos de minério não estão contemplados em nenhum modal para não causar deformação no modelo matemático utilizado) que permite destacar a intensidade do modal rodoviário sobre os demais (Figura 7).

O PAC 2 (2011-14) previu mais R\$ 104,5 bilhões de investimentos em infraestrutura logística, com R\$ 48,4 bi para rodovias; R\$ 1,8 bi para rodovias vicinais; R\$ 43,9 bi para ferrovias; R\$ 4,8 bi para portos; R\$ 2,6 bi para hidrovias e R\$ 3 bi para aeroportos. Como diretrizes, o PAC aponta a expansão do sistema de acordo com a eliminação de pontos de estrangulamento em eixos estratégicos, a incorporação de novas regiões ao processo de desenvolvimento, a ampliação da integração física com os países vizinhos, a redução dos custos de transporte e a melhoria do tráfego e da segurança (Brasil, 2010).

Figura 6. Investimentos públicos (linha pontilhada em negrito) e privados (linha contínua) em rodovias (2002-2010). Fonte: Campos Neto et al (2011:15). Obs: em R\$ bilhões).



Figura 7. Estimativa dos fluxos de carga no território nacional (2007). Fonte: Brasil (2007).

Segundo o 11º Balanço do PAC (2011-14), além da elaboração de projetos (12.636 km) e do pacote de sinalização (63.085 km em execução e 3.575 km concluídos) e conservação (50.679 km contratados) de vias, estão contemplados 7.917 km de ampliação da capacidade e melhorias, assim divididos:

- » *Travessias urbanas*: histórico problema de passagem de tráfego por grandes e médias cidades, que está sendo corrigido com a construção e melhoria de anéis e contornos em 41 zonas urbanas do país;
- » *Construção e pavimentação*: retomada de trechos planejados pelo regime militar que não receberam pavimento asfáltico ou simplesmente não foram implantados, fato que manteve vários troncos incompletos. Algumas dessas obras terão importantes impactos eminentemente locais e/ou regionais, enquanto outras apresentarão possibilidades de abertura de novas rotas intra e interregionais, alternativas às tradicionais;
- » *Duplicação*: aumento da capacidade de tráfego em corredores de grande importância regional e interregional, com movimento elevado de tráfego. Destaque para as BRs 101 (Natal-Feira de Santana/BA e Osório/RS-Palhoça/SC); 060/GO (Goiânia-Jataí); 163/MT (Posto Gil-Rondonópolis); 050/MG (Uberaba-divisa MG/GO); 423 (arco rodoviário do Rio de Janeiro) e 116/RS (Pelotas-Novo Hamburgo);
- » *Adequação*: obras de correção de traçado e de melhorias viárias (obras de arte, terraplanagem, taludes, terceira faixa etc) em trechos de importância intra e interregional com movimento considerável de tráfego nas regiões Nordeste (BRs 104, 116, 222, 230 e 304); Centro-Oeste (BRs 020, 060, 153, 163 e 450); Sudeste (BRs 101, 262 e 381) e Sul (BRs 116 e 163);
- » *Construção de pontes*: proporciona aumento da fluidez, com obras em Rondônia (rio Abunã); divisas RO/AM (rio Madeira), PA/TO (rio Araguaia), MG/BA (rio São Francisco), BA/PE (rio São Francisco) e MS/SP (rio Paraná); e fronteiras com Guiana Francesa (rio Oiapoque), Paraguai (rio Paraná) e Uruguai (rio Jaguarão).

O governo federal enfrentou diversos imbróglis corriqueiros de ordem jurídica e ambiental para a consecução de muitas obras do PAC – como na BR-319, entre Porto Velho e Manaus, por exemplo –, além das denúncias de corrupção que atingiram o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) no início de 2011 – culminando com o afastamento de toda a cúpula da autarquia e do então ministro dos Transportes, Alfredo Nascimento (deputado federal pelo Partido da República, Estado do Amazonas). Após os incidentes, o MPOG indicou que uma das maiores dificuldades encontradas é a ausência de projetos executivos de engenharia, fato que conduziu à contratação de obras com base em projetos básicos insuficientes, favorecendo a assinatura de aditivos no que diz respeito ao valor, prazo e escopo do empreendimento.

A partir daí, houve uma revisão das obras rodoviárias em andamento ou em licitação, além da adoção da regra geral de licitar novos empreendimentos apenas com a apresentação de projeto executivo. O próprio governo admitiu atrasos em várias obras – 18% dos projetos previstos para ser entregues em 2010 ficaram para os anos subsequentes –, mas também é conveniente lembrar que durante as décadas de 1980 e 1990 houve um desmonte de boa parte da estrutura executiva do Estado.

Para amenizar esta carência no âmbito do planejamento, a União anunciou em agosto de 2012, juntamente com o pacote de concessões do PIL, a criação da Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL), com a tarefa de centralizar e organizar o planejamento estratégico da infraestrutura logística do país. Autarquia estatal subordinada ao Ministério dos Transportes, funcionará nos moldes da Empresa de Planejamento Energético (EPE), mas com um braço operacional presente, com capacidade de realização de empreendimentos em alguns projetos.

No plano administrativo, destaca-se a revisão da rede rodoviária do Plano Nacional de Viação (PNV), levada a cabo pelo DNIT, cujo intuito foi resolver divergências de jurisdição entre rodovias estaduais e federais sobrepostas, além de fixar critérios de padronização e codificação de trechos rodoviários. Essas medidas incrementam o fluxo de informações necessárias às etapas do planejamento, proporcionando à autarquia um acompanhamento adequado de sua programação física, orçamentária e financeira (Dnit, 2010). Como resultado, a rede rodoviária nacional, composta por vias federais, estaduais e municipais, está com os dados de extensão e situação física calibrados e atualizados (Quadro 4).

Quadro 4 – Rede rodoviária nacional (2015) (em km). Fonte: elaboração própria com dados do DNIT atualizados até 30 mar. 2015. Obs.: Rodovia federal (FED), estadual (EST) e municipal (MUN); pista simples (PS), que inclui vias em duplicação, e pista dupla (PD).

Região	Planejada			Rede não pavimentada			Rede pavimentada				Brasil	
	FED	EST	MUN	FED	EST	MUN	FED		EST			MUN
							PS	PD	PS	PD		
Norte	8.059	10.180	14.127	6.775	17.829	69.258	8.412	184	11.794	55	1.115	147.788
Nordeste	9.717	10.126	9.412	2.260	33.135	322.063	18.386	1.158	37.275	473	1.546	445.551
Centro-Oeste	4.630	7.388	6.309	1.740	38.245	117.092	10.347	1.058	17.218	703	788	205.518
Sudeste	15.315	1.986	2.156	824	10.586	440.598	10.235	2.256	31.387	2.821	15.410	533.574
Sul	6.241	6.534	45.375	343	5.804	285.905	10.518	1.483	17.391	623	7.966	388.183
Brasil	43.962	36.214	77.379	11.942	105.599	1.234.916	57.898	6.139	115.065	4.675	26.825	1.720.614

Nota-se, portanto, que 9,15% (157.555 km) do total da rede rodoviária nacional são compostos por rodovias planejadas, ou seja, que estão no papel – uma rodovia fisicamente inexistente, mas para qual são previstos pontos de passagem que estabelecem uma diretriz destinada a atender uma demanda potencial de tráfego (Dnit, 2010). Descontado este tipo de rodovia, a rede rodoviária nacional implantada passa a ter 1.563.059 km, dos quais apenas 210.602 km (13,47%) são vias pavimentadas e 1.352.457 km (86,53%), não pavimentadas. Mas é preciso considerar estes números com cuidado, pois a amplitude dos dados ocorre por conta do altíssimo índice de rodovias municipais não pavimentadas – 1.234.916 km ou 79% de toda a rede implantada.

A rede não pavimentada inclui vias em leito natural (toda rodovia existente construída em primeira abertura, sem atendimento às normas rodoviárias de projeto geométrico, cuja superfície de rolamento se apresenta no próprio terreno natural, podendo eventualmente ter recebido revestimento primário), vias em obras de implantação, vias implantadas (rodovias construídas de acordo com as normas rodoviárias de projeto geométrico, mas com superfície de rolamento sem pavimentação que permite tráfego o ano inteiro) e vias em obras de pavimentação.

Alguns convênios com prefeituras buscaram incrementar a malha rodoviária municipal, cuja manutenção é dificultada por conta de sua extensão; tráfego intenso como rota de fuga de pedágio; carência de recursos técnicos e financeiros das prefeituras e distância das jazidas de cascalho e brita, material necessário para a reforma das vicinais. Em São Paulo, o governo estadual implantou o Programa Pró-Vicinais, que prevê a recuperação de 12 mil quilômetros com investimentos de R\$ 6 bilhões, financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Mundial.

No Mato Grosso, o governo estadual instituiu o Programa Pró-Máquinas, uma espécie de rodízio de equipamentos (pá carregadeira, basculante, motoniveladora, escavadeira mecânica, prancha, cavalo mecânico, além de óleo diesel e lubrificantes) entre os municípios. O Programa de Recuperação de Estradas Vicinais da Amazônia (Previa), no entorno das BRs-163 e 230, no Pará, está a cargo do governo federal.

No âmbito do PAC estava prevista a entrega de 13.002 equipamentos (motoniveladoras, caminhões-caçamba, caminhões-pipa e pás carregadeiras) a cidades com até 50 mil habitantes. Numa primeira fase, já efetivada, foram entregues apenas retroescavadeiras (5.071 unidades). Esta política pública é uma estratégia de interiorização que objetiva a abertura, recuperação, readequação e conservação de estradas vicinais em municípios com predominância de agricultores familiares e/ou afetados pela seca no semiárido. Segundo a Confederação Nacional de Municípios (CNM), até 2013 foram entregues 10.259 equipamentos (57% do total geral) em 4.808 municípios. O investimento global previsto é de R\$ 5 bilhões.

Existe uma correlação entre o valor dos fretes praticados e as condições do pavimento das vias, pois estas influenciam o tempo de trânsito da carga, o gasto de combustível e o desgaste dos veículos. Segundo o Sindicato da Indústria da Construção Pesada de São Paulo (Sini-cesp), rodovias esburacadas diminuem a velocidade média em 8,5 km/h, e não pavimentadas em 35 km/h por causa das constantes frenagens e trocas de marcha – dado divulgado na mesa “Infraestrutura do setor rodoviário de carga”, ocorrida em 14 de junho de 2011 no 6º Encontro de Logística e Transportes, evento organizado pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp). A velocidade-cruzeiro média nas estradas brasileiras é de 60 km/h – dado obtido no curso “Planejamento e controle da operação de transportes”, ministrado em São Paulo (13 abr. 2011) pela TigerLog Consultoria e Treinamento.

De acordo com a Pesquisa CNT de Rodovias 2014 (in revista *CNT Transporte Atual*, ano XX, n.230, nov.2014, p.30), o custo operacional do TRC no país é, em média, 26%

mais caro por conta de condições não ideais de pavimento. Esta variável é acima da média nacional nas regiões Norte (37,6%), Centro-Oeste (27,5%) e Nordeste (26,2%); e abaixo no Sul (25,7%) e Sudeste (20,8%). Auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) ainda revelou que a situação de boa parte dos 6.612 viadutos e pontes das estradas federais é precária, em estado de abandono, sem a adequada manutenção preventiva pelo DNIT (in jornal *O Estado de S. Paulo*, Nacional/A8, 14 abr. 2012).

Considerações finais

Muitas vezes o debate sobre transportes no Brasil é superficial, confuso e nada esclarecedor. Poucos têm visão de fato nacional e conhecem o país em sua amplitude, o que implica um certo conhecimento territorial que contém as suas dimensões históricas, socioeconômicas e ambientais. Ademais, o mercado só enxerga as porções mais rentáveis deste território de dimensões continentais, desconsiderando todo o resto. Nas propostas de concessão rodoviária, por exemplo, nenhum agente privado demonstrará interesse pelas BRs que cruzam o Maranhão, mas se digladiarão pela gestão (e arrecadação) de boa parte dos ativos situados em território paulista e por alguns dos principais eixos do país, sobretudo na Região Concentrada. Mas o Maranhão, assim como São Paulo, também necessita de estradas decentes.

O modelo de concessão adotado pelo governo Lula – que claramente procurou respeitar o princípio da modicidade tarifária, exposto na lei nº 8.987/95, mais conhecida como “Lei das Concessões” – e mantido no governo Dilma foi duramente atacado pelos agentes do mercado. O fato é, que no Brasil, o setor privado quer reduzir riscos e maximizar lucros a qualquer custo e demonstra, com poucas exceções, uma certa aversão a modelos que exigem muitas contrapartidas em investimento.

Mas a questão central, sob o nosso ponto de vista, nem é essa, mas o desprezo e/ou desconhecimento pelo papel ativo que o Estado desempenhou para a implantação do sistema de transportes brasileiro (em todos os modais) desde os anos 1930. Um país historicamente latifundiário, escravocrata, com baixa poupança interna, alta concentração de renda e submisso no jogo internacional conseguiu implantar, apenas para ficar no objeto deste artigo, pouco mais de 1,7 milhão de quilômetros de estradas de rodagem em cinco décadas, com todas as dificuldades que caracterizam o subdesenvolvimento.

Ainda defendemos a ideia geral de que o projeto urbano-industrial desencadeado a partir do governo Getúlio Vargas só seria possível com a constituição de uma ampla rede rodoviária, em detrimento de 30 mil quilômetros de ferrovias defasadas em sua grande parte, e pensadas sem a pretensão de servir como base física para a consolidação de um mercado interno. O interesse ferroviário, muito mais exógeno do que endógeno, foi a opção mais óbvia para manter o país no seu papel semicolonial de exportador de matérias-primas durante o último quartel do período imperial e toda a República Velha. Esse, entretanto, é um debate ainda em aberto.

Não reconhecer a opção rodoviária é não reconhecer o gigantismo do país e a impossibilidade de integrá-lo apenas por outros modais – embora avião, trem e navios devam fazer parte da matriz de transportes, mas cada qual de acordo com as suas características e possibilidades. Reconhecemos, entretanto, que as carências e deficiências, da orçamentária à administrativa, acabam se constituindo em obstáculos ao incremento não apenas da rede rodoviária nacional, mas de todos os fixos constitutivos dos demais modais.

Mas, aqui, fica a reflexão: ora, por que um país em que mais de 50% dos domicílios não dispõem de saneamento básico deveria se dar ao luxo de ostentar estradas de Primeiro Mundo? Isso sem levar em consideração as péssimas condições de acesso à saúde, educação e moradia de grande parte da população brasileira. A circulação representa um papel importante para a economia e para a vida da população, é verdade – e por isso mesmo não pode ser negligenciada pelo poder público, que deve garantir um mínimo de razoabilidade quanto às condições de tráfego –, mas não pode ser vista como a única maneira de resolver os crônicos e históricos problemas estruturais do subdesenvolvimento. A infraestrutura de transportes disponível pode melhorar as condições gerais do tecido socioeconômico, mas por si só não é capaz de romper o círculo vicioso perverso com o qual o Brasil se depara desde os quinhentos.

Bibliografía

- » ANDRADE, Manuel Correia de (1970) *Espaço, polarização e desenvolvimento*. 2.ed. São Paulo: Brasiliense.
- » ANDREAZZA, Mário (1972) *Programas especiais na área dos transportes: objetivos e execução*. Rio de Janeiro: Companhia Brasileira de Artes Gráficas.
- » ARROYO, Mónica (1999) Globalização e espaço geográfico. *Revista Experimental*, ano III, nº 6, São Paulo, pp.15-31.
- » BARAT, Josef (1996) O setor de transportes. In: AFFONSO, Rui de Britto A. & SILVA, Pedro Luiz Barros. *Empresas estatais e federação*. São Paulo: Fundap, pp.203-80 (Federalismo no Brasil).
- » BARBOSA, Wilson do Nascimento (1988) Globalização: uma péssima parceria. *São Paulo em Perspectiva*, v.12, nº 3 (jul-set), São Paulo, pp.79-88.
- » BASTOS, Humberto (1955) *ABC dos transportes*. Rio de Janeiro: MVOP, 1955.
- » BATISTA, Paulo N. (1999) *O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. São Paulo: Consulta Popular.
- » BIELSCHOWSKY, Ricardo (1996) *Pensamento econômico brasileiro*. 3.ed. Rio de Janeiro: Contraponto.
- » BRASIL (2010) *Planejamento, investimento, desenvolvimento. PAC2: o Brasil vai continuar crescendo*. Brasília: MPOG. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/pac/pac-2>> Acesso em: 13.dez.2010.
- » BRASIL (2007) *Plano Nacional de Logística & Transportes: relatório executivo*. Brasília: Ministério dos Transportes e Ministério da Defesa.
- » BRASIL (1991) *Sistema Nacional de Viação: princípios e diretrizes*. Brasília: Ministério da Infraestrutura.
- » BRASIL (1973) *Plano Nacional de Viação*. Rio de Janeiro: CNT.
- » BRASIL (1958) *Programa de Metas*. Rio de Janeiro: Presidência da República; Conselho do Desenvolvimento (Tomo II – Energia e Transportes).
- » CAMPOS NETO, Carlos Alvares da Silva; PAULA, Jean Marlo Pepino de e SOUZA, Frederico Hartmann de (2011) *Rodovias brasileiras: políticas públicas, investimentos, concessões e tarifas de pedágio*. Rio de Janeiro: Ipea (Texto para Discussão nº 1668).
- » CARDOSO, Fernando Henrique (1998) *Avança, Brasil: proposta de governo*. Brasília: s.ed.
- » CARNEIRO, Glauco (1970) *Integrando um continente: a importância dos transportes no Brasil*. Brasília: Ministério dos Transportes.
- » CONTEL, Fábio Betioli (2001). Os sistemas de movimento do território brasileiro. In: SANTOS, Milton e SILVEIRA, María Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 3.ed. Rio de Janeiro: Record, pp.357-72.
- » CORRÊA GALVÃO, Maria do Carmo (1966) Características da geografia dos transportes no Brasil. *Revista Geográfica*, dez, Rio de Janeiro.
- » COUTINHO, Luciano G. (1981) Inflexões e crise da política econômica: 1974-1980. *Revista de Economia Política*, v.1, n.1 (janeiro-março), São Paulo, pp.77-100.

- » DNIT (2010) *Rede rodoviária do PNV. Divisão em trechos 2010*. Brasília: MT. Disponível em <<http://www.dnit.gov.br/plano-nacional-de-viacao/pnv-2010-relacao-de-trechos-xls/pnv-2010.pdf>> Acesso em: 14.dez.2010.
- » FONSECA, Edgard Fróes da (1955) *Uma política nacional de transportes*. Rio de Janeiro: MVOP.
- » FONSECA, Rafael Oliveira (2013) *A circulação através da navegação de cabotagem no Brasil: um sistema de fluxos e fixos aquaviários voltados para a fluidez territorial*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo (FFLCH/USP), São Paulo.
- » FURTADO, Celso (1992) *Brasil: a construção interrompida*. São Paulo: Paz e Terra.
- » GALVÃO, Olímpio J. de Arroxelas (1993) Comércio interestadual por vias internas e integração regional no Brasil, *XXI Encontro Nacional de Economia*, Belo Horizonte, Brasil, v.1, pp.257-279.
- » IBGE (1981) *Empresas de transporte rodoviário-1978*. Rio de Janeiro: IBGE.
- » IPEA (2010) *Rodovias brasileiras: gargalos, investimentos, concessões e preocupações com o futuro*. Rio de Janeiro: Ipea (série Eixos do Desenvolvimento Brasileiro, nº 52).
- » KUBITSCHKEK, Juscelino (2002) [1975] *Por que construí Brasília*. 2.ed. Brasília: Senado Federal (Conselho Editorial) (Coleção Brasil 500 anos).
- » LAFER, Celso (1970) O planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: LAFER, Betty Mindlin (org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, pp.29-50.
- » LAMOSO, Lisandra Pereira (2009) A infra-estrutura como elemento organizador do território. In: SILVEIRA, Márcio Rogério; LAMOSO, Lisandra Pereira e MOURÃO, Paulo Fernando Cirino (orgs.) *Questões nacionais e regionais do território brasileiro*. São Paulo: Expressão Popular, pp.43-62.
- » MELLO, Neli Aparecida (2006) *Políticas territoriais na Amazônia*. São Paulo: Annablume.
- » MORAES, Antonio Carlos Robert (2005) *Território e história no Brasil*. 2.ed. São Paulo: Annablume.
- » NASCIMENTO, Benedicto Heloiz (2001) Globalização, uma volta no tempo. *Revista do Departamento de Geografia*, nº 14, São Paulo, pp.89-99.
- » REIS, Neuto Gonçalves dos (2011) Um setor cheio de problemas. *Anuário NTC&Logística 2010/2011*, São Paulo, p.44-52.
- » SANTOS, Milton Crescimento nacional e a nova rede urbana: o caso do Brasil (2006 [1967]) *Revista Brasileira de Geografia*, v.60, n.1-2 (jan-dez), Rio de Janeiro, pp.207-221 (Clássicos da Geografia-edição comemorativa).
- » SANTOS, Milton (2005) [1993] *A urbanização brasileira*. 5.ed. São Paulo: Edusp.
- » SANTOS, Milton (2004) [1996] *A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção*. 4.ed. São Paulo: Edusp.
- » SANTOS, Milton (2001) *Por uma outra globalização. Do pensamento único à consciência universal*. São Paulo: Record.
- » SANTOS, Milton (1985) *Espaço e método*. São Paulo: Nobel.
- » SANTOS, Milton & SILVEIRA, María Laura (2001) *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 3.ed. Rio de Janeiro: Record.

- » SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO PESADA (Sinicesp) (1993) *A história de construir São Paulo*. São Paulo: Editora CQ.
- » SILVA, Moacir M. F. (1947) Expansão dos transportes interiores. *Revista Brasileira de Geografia*, ano IX, n.3 (jul-set), Rio de Janeiro, pp.367-412.
- » SINGER, Paul (1977) Desenvolvimento econômico e evolução urbana: análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife. 2.ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- » SOUZA, Vitor Hélio Pereira de & SILVEIRA, Márcio Rogério (2009) Dos grandes projetos de desenvolvimento aos projetos pontuais no Brasil e a influência do modal rodoviário. *Revista Geografia e Pesquisa*, v.3, n.1 (jan-jun), Ourinhos, pp.117-41.
- » TRAVASSOS, Mário (1942) *Introdução à geografia das comunicações brasileiras*. Rio de Janeiro: José Olympio.
- » VALE, Manoel Alves do (1971) *Ação administrativa em defesa do desenvolvimento dos transportes*. Rio de Janeiro: Ministério dos Transportes.
- » XAVIER, Marcos Antonio de Moraes (1997) *O sistema rodoviário brasileiro: um elemento técnico do território*. Trabalho de Graduação Individual, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo (FFLCH/USP), São Paulo.

Daniel Monteiro Huertas / dmhuertas@unifesp.br

Autor do livro *Da fachada atlântica à imensidão amazônica: fronteira agrícola e integração territorial* (Annablume, 2009), exerce o cargo de professor adjunto do Departamento Multidisciplinar (Eixo Comum) da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), campus Osasco. É doutor e mestre em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (USP), com graduação em geografia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e jornalismo pela Universidade Metodista de São Paulo. Tem experiência na área de Geografia Humana, com ênfase em Geografia Econômica, atuando principalmente com temas relacionados à circulação, transportes e logística.