

## O PROCESSO DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO NO BRASIL

**Luiz Andrei Gonçalves Pereira**  
Doutorando em Geografia – IG/UFU  
[luizandreigoncalves@yahoo.com.br](mailto:luizandreigoncalves@yahoo.com.br)

**Simone Narciso Lessa**  
Professora da Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES  
[monelessa@uol.com.br](mailto:monelessa@uol.com.br)

### RESUMO

O planejamento da infraestrutura econômica tornou-se uma ferramenta importante na implementação das políticas de desenvolvimento do transporte rodoviário no Brasil. O objetivo deste trabalho é identificar o modelo de planejamento e de desenvolvimento da rede logística de transporte rodoviário no Brasil, considerando o discurso desenvolvimentista de integração nacional das atividades econômicas, comerciais e territoriais brasileiras. O Estado brasileiro implantou uma política de planejamento e de investimento em infraestrutura de transportes nas áreas estratégicas do território nacional, que propiciariam a atração e a reprodução de capital por meio das atividades industriais, agropecuárias, agroindustriais e comerciais. No processo de modernização econômica, a indústria automobilística foi o símbolo da expansão do capital internacional no Brasil, influenciando a política de transporte brasileira que centralizou os investimentos no modal rodoviário em detrimento aos outros modais de transportes.

**Palavras-chave:** Planejamento, desenvolvimento, infraestrutura, transporte rodoviário.

### THE PROCESS OF THE PLANNING AND DEVELOPMENT OF ROAD TRANSPORT IN BRAZIL

#### ABSTRACT

The planning of the economic infrastructure has become an important tool in implementing the development of road transport in Brazil. The objective is to identify the model of planning and development logistic network of road transport in Brazil, considering the development discourse of "national integration" of activities economic, commercial and territorial Brazilian. The Brazilian government implemented a policy of planning and investment in transport infrastructure in the strategic areas of national territory, which would be conducive to attracting and reproduction of capital through the industrial, agricultural, agribusiness and commercial. In the process of economic modernization, the automobile industry was the symbol of the expansion of international capital in Brazil, influencing Brazilian transportation policy that centralized the investment in modal road transportation in detriment to other transportations modals.

**Keywords:** Planning, development, infrastructure, road transport.

---

### INTRODUÇÃO

No processo de desenvolvimento brasileiro, as políticas de transportes terrestres (rodovia e ferrovia) tiveram um papel importante no processo de ordenamento do território, na medida em que viabilizavam a ligação com os transportes aquaviários. A expansão dos sistemas de transportes levou à ocupação das áreas litorâneas e interioranas, estruturando as cidades

---

Recebido em 23/12/2010  
Aprovado para publicação em 20/12/2011

existentes, criando novas cidades, atraindo investimentos em novas atividades produtivas industriais, agrícolas e agroindustriais, e também dinamizando as atividades comerciais.

Os investimentos realizados nas melhorias da infraestrutura de transportes facilitaram o escoamento da produção das diversas áreas produtoras brasileiras até os mercados consumidores nacionais e internacionais. Na compreensão da atual política de transportes no Brasil, tornou-se necessária uma análise histórica do modelo de planejamento e de desenvolvimento do sistema de transporte rodoviário brasileiro.

A questão norteadora é verificar quais foram às ações implementadas no processo de planejamento estatal das políticas de desenvolvimento do transporte rodoviário no Brasil? O objetivo deste trabalho é identificar o modelo de planejamento e de desenvolvimento da rede logística de transporte rodoviário no Brasil, considerando o discurso desenvolvimentista de “integração nacional” das atividades econômicas, comerciais e territoriais brasileiras.

A operacionalização deste trabalho ocorreu em duas etapas: Na primeira etapa, os estudos concentraram-se na revisão de literatura, que é o suporte para a discussão da temática relacionada ao processo de planejamento e desenvolvimento da infraestrutura rodoviária brasileira. Na segunda etapa, o trabalho concentrou-se na coleta de dados de fontes secundárias, que permitiram construir informações a partir de documentos e dos bancos de dados das instituições: Agência Nacional de Transporte Terrestre – ANTT, Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – GEIPOT, Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. As informações extraídas dessas instituições citadas anteriormente possibilitaram contextualizar o processo de desenvolvimento da política nacional de transportes associada à expansão infraestrutura rodoviária brasileira.

## **AS PRIMEIRAS MEDIDAS ADOTADAS PARA A EXPANSÃO DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO NO BRASIL**

No final do século XIX e início do século XX, surgiu nos Estados Unidos e na Europa a indústria automobilística, que revolucionou os meios de produção, expandiu os padrões de consumo, influenciou o desenvolvimento do transporte rodoviário e estruturou seu poder perante economias centrais e periféricas. De acordo com Kucinski (1986), a indústria automobilística revolucionou o sistema produtivo pela adoção da produção em série, aumentando a produção, diminuindo os custos para colocar produtos mais competitivos no mercado internacional. E assim, a expansão da indústria automobilística elevaria o padrão de consumo na economia mundial. Nas palavras de Ford (1967, p. 215): “O eixo da roda deve ser a aquisição. Favoreci, facilitei a aquisição por parte do público”. A indústria automobilística se organiza como corporações transnacionais que centralizam capitais, buscam novos mercados, popularizam os automóveis e influenciam os investimentos na infraestrutura rodoviária.

Segundo Ford (1967), a expansão dos meios de transportes, especialmente o automóvel, facilitaria a comunicação e levaria o mundo ao progresso. Desta maneira, influenciaria os investimentos em infraestrutura, na perspectiva de aumentar a circulação de pessoas e mercadorias pelas diferentes partes do mundo. Os discursos dos capitalistas apontam os sistemas de transportes como uma forma de propagação do progresso técnico e da liberdade das pessoas. Mas, na prática, percebe-se que os sistemas de transportes estão mais direcionados para a expansão do capital pelos territórios. No período pós Segunda Guerra Mundial, os grandes grupos automobilísticos localizados nas economias centrais instalaram seus complexos produtivos industriais em vários países periféricos do mundo, como uma forma de favorecer a expansão do capitalismo, bem como de ampliar o mercado automobilístico, que influencia os investimentos na infraestrutura de transporte, priorizando a política de transporte rodoviário em detrimento dos outros modais de transportes, no caso do Brasil.

A evolução histórica e a priorização do transporte rodoviário nos levaram a apontar que a expansão do modelo fordista de produção e de consumo foi um fator que influenciou a política de transportes, especialmente no território brasileiro, a partir de meados da década de 1950, com a implantação do complexo automobilístico no Brasil, no período de industrialização. Retornando um pouco na história, no final do século XIX para o início do século XX, o Brasil começou a importar os primeiros veículos automotores dos Estados Unidos, para circular nas

áreas urbanas, sendo que essa limitação se dava pela falta ou pela precariedade das estradas de rodagens interurbanas. Sendo assim, Ferreira-Neto (1974, p. 140) afirma que:

Em 1917 o Brasil já possuía em circulação uns 5000 automóveis, sendo que 90% desse total estavam distribuídos entre o Rio e São Paulo, limitando-se o seu uso, praticamente, aos limites, das áreas urbanas, pois seria bastante penoso transitar com eles nas estradas então existentes, feitas para o tráfego de carroças.

Mesmo concentrando o tráfego desses veículos nas cidades, parte destes ajudou no processo de ocupação de novas áreas interioranas, principalmente quando os veículos automotores serviam de complemento para o sistema ferroviário, requerendo a construção de estradas de rodagens. Segundo Monbeig (1984), após as “pontas dos trilhos”, as estradas de rodagens ajudavam os caminhões a penetrarem em novas áreas na medida em que as estradas nas quais passavam carros de bois cediam lugar para a circulação de automóveis, tornando-se necessário estruturá-las para suportar o aumento dos fluxos desses veículos. A precariedade das estradas não impediu o crescimento do número de automóveis no Brasil. Acreditando no potencial do mercado brasileiro, as empresas automobilísticas norte-americanas FORD (1919) e General Motors (1925) instalaram na cidade de São Paulo a sua linha de montagem de veículos automotores, utilizando peças importadas. No Brasil, destaca-se a atuação dessas duas empresas:

Em 1919, a Ford Motor Company tinha autorização para funcionar no Brasil e instalado em São Paulo uma organização industrial para montagem do seu modelo T, que viria dos Estados Unidos em peças, aproveitando a mão-de-obra nacional. Devido essas circunstâncias, que lhe dava uma série de vantagens, o automóvel poderia ser vendido por um preço que o tornaria acessível à classe média nacional [...] Em 1925, coube a General Motors tomar a mesma iniciativa, embora o seu carro, mais luxuoso e potente que o modelo T, fosse destinado a uma categoria mais elevada de usuários. Suas instalações começaram a operar com a capacidade de montar diariamente 25 carros (FERREIRA-NETO, 1974, p. 142)

Diante da expansão dos veículos automotores, o *slogan* do presidente Washington Luís “Governar é abrir estradas” demonstrou que “era evidente o avanço com que a rodovia entrava nas cogitações oficiais” (GÔMARA, 1999, p. 29). O governo de Washington Luís (1926 – 1930) criou o “Fundo especial para a construção e conservação de estradas de rodagem federais” (BRASIL, 1927), constituindo as primeiras bases institucionais para implantação de uma política rodoviarista brasileira. Com base nessa legislação, criaram-se os projetos rodoviários que seriam custeados por recursos internos, priorizando a construção, a pavimentação e a conservação de rodovias, como as obras das rodovias Rio – São Paulo, Rio de Janeiro – Petrópolis, entre outras. Os investimentos nessas obras de infraestrutura rodoviária começaram a despertar interesses do empresariado em explorar o transporte rodoviário no Brasil (GÔMARA, 1999). No final da década de 1920, os engenheiros fizeram e apresentaram três planos para implantação dos grandes eixos de rodovias federais no território brasileiro.

Os três planos rodoviários apresentados foram: O “Plano Catramby” (1926/27), que propôs a construção de rodovias superpostas aos traçados ferroviários; o “Plano Luiz Schnoor” (1927), que propôs a construção da rede rodoviária, considerando a capital federal no planalto central; e o “Plano da Comissão de Estradas de Rodagem Federal” (1927), que propôs a construção da rede rodoviária, passando pelo planalto central, mas centrada no centro-sul e no nordeste do Brasil (MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, 1974). Esses três planos apresentados propunham a construção dos grandes eixos rodoviários no Brasil, mas não foram planos oficiais e serviram de base para a elaboração dos planos nacionais de viação, nas décadas seguintes.

Na década de 1930, o governo federal criou instrumentos importantes para a implantação da política rodoviarista no Brasil. A criação do “Plano Rodoviário do Nordeste” (1931) sob coordenação do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS, que estabelecia diretrizes para a construção de uma rede rodoviária no Nordeste, composta por sete estradas-

tronco, e 50 estradas subsidiárias, com o intuito de interligar as capitais e as principais cidades do nordeste e desenvolver medidas de combate aos efeitos das secas (MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, 1974). E em 1934, o governo Vargas (1930 – 1945) aprovou oficialmente o “Plano Geral de Viação Nacional” de 1934.

Esse plano de Viação é muito superficial na elaboração da política rodoviária, destacando-se apenas a necessidade de melhorar a malha rodoviária, mas não especificando como seriam realizados os investimentos na infraestrutura rodoviária (BRASIL, 1934). O “Plano Nacional de Viação”, de 1934, coordenou a política nacional de transportes até o “Plano Nacional de Viação” de 1964, ancorado nas atualizações propostas por legislações específicas, criando planos de revisão e de atualização. No setor rodoviário, o PNV, de 1934, deu suporte para a criação do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER, em 1937, órgão subordinado ao Ministério da Viação e Obras Públicas.

Cabia ao DNER: Estudar, organizar e rever o plano geral das estradas de rodagem nacionais, que ficara sob sua direção e execução; executar e/ou fiscalizar todos os serviços técnicos e administrativos concernentes a estudos, projetos, orçamentos, locação, construção, conservação, reconstrução e melhoramentos das estradas de rodagem nacionais, inclusive pontes; organizar, rever e submeter à aprovação do Poder Executivo o regulamento do tráfego rodoviário interestadual e promover, por entendimento com os poderes estaduais e municipais, a uniformização dos regulamentos de tráfego nas estradas; fiscalizar a circulação e exercer a polícia das estradas nacionais; regulamentar e fiscalizar os serviços de transporte coletivo nas estradas de rodagem; promover, patrocinar ou auxiliar congressos nacionais de estradas de rodagem; prestar, ao governo, informações pertinentes a estradas de rodagem e propor-lhe as leis que as devam regulamentar; alterar, modificar e ampliar a presente lei; exercer quaisquer atividades compatíveis com as leis e tendentes ao desenvolvimento da viação de rodagem; promover entendimento com os Estados, para projetar a rede geral de estradas de rodagem no país (BRASIL, 1937).

O DNER veio coordenar a política de transporte rodoviário ao planejar, construir e conservar as rodovias no território brasileiro, principalmente as rodovias federais. Segundo Ministério dos Transportes (1974), ainda em 1937, o DNER apresentou um plano nacional de estradas de rodagens, propondo a criação de dois grandes eixos rodoviários no território brasileiro: Um eixo, ligando a região sul à região nordeste, seguindo a costa litorânea; e outro eixo, ligando a região sul do Brasil à região amazônica, passando pelo interior do território brasileiro na região do Planalto Central.

Prosseguindo com a política de transporte rodoviário, em 1944, o governo de Getúlio Vargas criou o “Plano Rodoviário Nacional”, priorizando o aproveitamento econômico da malha rodoviária existente, e propondo a construção de 27 rodovias federais, subdivididas em três eixos: O primeiro, constituído por seis rodovias longitudinais (sentido norte – sul); o segundo, constituído por 15 rodovias transversais (sentido leste – oeste); e o terceiro, constituído por seis rodovias de ligações (GEIPOT, 2001). A classificação das rodovias em eixo longitudinal, transversal e ligação serviram de base para classificar as rodovias nos planos subseqüentes.

Em 1945, a “Lei Joppert<sup>2</sup>” impulsionou a expansão dos eixos rodoviários no Brasil, ao reorganizar o DNER e criar o “Fundo Rodoviário Nacional” – FRN que seria “alimentado” pelo Imposto Único sobre Lubrificantes combustíveis Líquidos e Gasosos – IULCLG para garantir o financiamento da construção, da conservação e do melhoramento das rodovias federais, estaduais e municipais, além de propor, também, a criação dos departamentos de estradas de rodagens nos estados da federação, que ainda não dispunham desses órgãos, com o objetivo de direcionar a política de transporte rodoviário no Brasil, envolvendo as instituições federais, estaduais e municipais (BRASIL, 1945). Na prática, a “lei Joppert” tornou-se um instrumento importante na institucionalização da política de transporte rodoviário no território brasileiro, pelo fato de reestruturar e/ou criar instituições de fomento ao desenvolvimento do transporte rodoviário com recursos garantidos por um fundo exclusivo para o setor, o Fundo Rodoviário Nacional.

A “Missão Cooke<sup>3</sup>” e a “Missão Abbink<sup>4</sup>”, por meio dos seus estudos e diagnósticos, apontavam as deficiências e propunham melhorias para a infraestrutura das estradas de rodagens. De

<sup>2</sup>A “Lei Joppert” foi aprovada pelo Decreto-Lei nº 8.463, de 27 de Dezembro de 1945.

<sup>3</sup> Missão Cooke (1942 – 1943) foi criada por meio de acordo/cooperação entre o governo brasileiro e o norte-americano (LOPES, 2009).

acordo com Lopes (2009), essas duas missões recomendavam estimular a construção de novas rodovias e a pavimentação das rodovias existentes, pela atuação conjunta dos governos federal, estaduais e municipais. Relembrando, a “Missão Cooke” e a “Missão Abbink” não estimulavam financeiramente o investimento na infraestrutura rodoviária. Mas os seus diagnósticos serviram de base para a elaboração do “Plano SALTE<sup>5</sup>”. No setor de infraestrutura rodoviária, o “Plano SALTE” propôs a execução, a construção e a pavimentação de 13 rodovias, que seriam financiadas pelo Fundo Rodoviário Nacional. E mais a execução de grandes obras rodoviárias com recursos orçamentários ou extraordinários, operações de créditos e contribuições de melhorias, totalizando investimentos em 22 grandes eixos rodoviários no Brasil (BRASIL, 1950). Na prática, o “Plano SALTE” não atingiu os resultados desejados e foi abandonado no segundo governo do presidente Getúlio Vargas.

Em 1951, o “Plano Geral de Viação Nacional” foi revisto e atualizado, propondo a criação de uma rede rodoviária de 61 mil quilômetros, subdivididos em cinco eixos rodoviários radiais, nove longitudinais, 23 transversais e 42 de ligação. Em nome do interesse econômico, político e militar, é concedido à rodovia o papel de via pioneira de penetração (MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, 1974). Na política de transporte rodoviário, esse plano demonstra, explicitamente, o papel da rodovia nas políticas de ocupação do território brasileiro. A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos – CMBEU<sup>6</sup> apresentou dois projetos direcionados ao setor de estradas de rodagens, aprovados pelo governo federal, sob responsabilidade dos departamentos de estradas de rodagens do Rio de Janeiro e do Paraná, os quais seriam responsáveis por adquirir equipamentos importados para a construção, a pavimentação e a manutenção de rodovias, com recursos externos e internos (LOPES, 2009). Mesmo a CMBEU dando pouca ênfase ao sistema rodoviário, as propostas de modernização das ferrovias e de erradicação dos ramais ferroviários antieconômicos deixaram implícita uma política rodoviarista, tornando-se um enfoque nos planos dos governos brasileiros seguintes.

Antes de 1956, os governantes brasileiros buscaram desenvolver planos de transporte rodoviário que viabilizassem o desenvolvimento das atividades produtivas, a ocupação do território brasileiro e a defesa do território nacional. No caso do transporte rodoviário, Rodrigues (2003) reconhece a importância da construção de rodovias para expansão do setor, mas destaca que a precariedade do sistema de transporte rodoviário estaria ligado ao péssimo estado de conservação das rodovias, uma vez que, até meados dos anos 1950, eram poucas as rodovias pavimentadas no Brasil.

Para a Confederação Nacional do Transporte – CNT (2002), a pavimentação e a conservação das rodovias é a garantia de eficácia e de eficiência do sistema rodoviário. Diante da crítica direcionada à precariedade da infraestrutura rodoviária, é importante destacar que, na política de transporte rodoviário, o Estado Brasileiro garantiu investimentos e também criou bases institucionais que foram importantes para a operacionalização da política nacional de transporte rodoviário, nos governos posteriores a 1956. Na próxima seção, serão abordadas a “era” do rodoviarismo no Brasil e a priorização do sistema rodoviário em detrimento aos outros modais de transportes.

## **PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO**

Em meados da década de 1950, o governo de Juscelino Kubitschek assumiu a presidência da república com o discurso de modernizar e transformar a economia brasileira por meio de um ambicioso plano de governo, capaz de fazer o Brasil crescer “cinquenta anos em cinco”, o chamado “Plano de Metas” (1956 – 1960), que previa os investimentos em setores

---

<sup>4</sup> Missão Abbink (1948 – 1949) foi criada por meio de acordo/cooperação entre o governo brasileiro e o norte-americano (LOPES, 2009).

<sup>5</sup> Plano Saúde, Alimentação, Transporte e Energia – Plano SALTE, sendo aprovado oficialmente em 1950, no final do governo Eurico Gaspar Dutra.

<sup>6</sup> Comissão Mista Brasil-Estados Unidos – CMBEU (1951 – 1953) foi criada por meio de acordo/convênio entre o governo brasileiro e norte-americano (RAFFNER, 2002).

estratégicos da economia brasileira, como energia, transporte, alimentação, indústria de base, educação e construção de Brasília.

No “Plano de Metas”, o setor de transporte rodoviário estava inserido nas metas oito, nove, vinte e sete, e na meta síntese. A meta sete estabelecia foi: “A meta de pavimentação fixada inicialmente pelo Presidente Juscelino Kubitschek foi de 3.000 km. Esta meta foi revisada e ampliada para 5.000 km, a serem pavimentadas entre 1956 e 1960 com revestimento superior, exclusivamente pelo Governo Federal” (BRASIL, 1958, p. 86).

Na meta oito, o governo federal previa um programa de construção de rodovias que “visava, inicialmente, à meta de 10.000 km de novas rodovias de primeira classe. Esse programa foi, posteriormente, ampliado para 12.000 km, incluindo-se importantes ligações de Brasília com diversas regiões do país” (BRASIL, 1958, p. 86 – 87).

A meta 27 era destinada à indústria automobilística, que previa: “A meta de produção a ser atingida em 1960 deverá ser de 170.000 veículos, assim distribuídos [...] 80.000 caminhões [...] 25.000 jipes [...] 25.000 utilitários [...] 40.000 automóveis” (BRASIL, 1958, p. 101). Em 1960, analisando os resultados do “Plano de Metas”, Faro e Silva (1991) afirmam que as três metas citadas anteriormente foram superadas, uma vez que foram pavimentados 6.202 km e construídos 14.970 km de rodovias, e foram fabricadas 199.180 unidades de veículos.

O transporte rodoviário foi beneficiado pela meta síntese (meta 31), que previa a construção da nova capital federal, Brasília, local de onde irradiariam e/ou passariam os grandes eixos rodoviários que promoveriam a integração interna da economia brasileira. Essa afirmação pode ser comprovada nas palavras de Kubitschek (2000, p. 82 – 83):

A construção da nova capital e as frequentes viagens que eu empreendia, sobrevoando todos os quadrantes do nosso território, faziam com que se ampliasse o plano, que tinha em mente, de promover uma autêntica integração nacional. Brasília seria a base – o ponto de irradiação dessa política. Entretanto, para que esse programa tivesse êxito, teriam de ser ligadas, umas às outras, as diferentes unidades da federação, proporcionando-lhes, por fim, acesso fácil a nova capital.

No projeto de integração nacional, nasceu “a ideia do cruzeiro rodoviário”, que seria a construção de grandes eixos rodoviários radiais, longitudinais e transversais que interligassem a nova capital federal às capitais dos estados, bem como os pontos extremos do território brasileiro. Sobre a construção dos grandes eixos rodoviários, Kubitschek (2000, p. 85) afirmava que o “plano de construir um cruzeiro de estradas, cujos braços teriam cinco mil quilômetros cada um, e que ligaria, pelo interior, as regiões situadas nos quatro pontos cardeais do Brasil”.

A expansão da infraestrutura rodoviária buscava atender às necessidades dos complexos industriais automobilísticos que se instalaram no Brasil. O desenvolvimentismo brasileiro, ou desenvolvimento dependente, é marcado pela aliança entre a elite nacional, o Estado e o capital externo, que viabilizam o processo de modernização econômica na medida em que o capital estrangeiro faz investimentos diretos na economia brasileira, implantando, aqui, atividades produtivas:

A indústria de automóveis [...] por seu simbolismo, pode ser considerada como uma das mais representativas dos anos de JK. Sua importância como símbolo marcante do processo de industrialização é, inclusive, traduzida na marca JK atribuída a um modelo de Alfa-Romeo, que eram produzidos na antiga Fábrica Nacional de Motores (FARO; SILVA, 1991, p. 61).

Na implantação dos complexos industriais automobilísticos no Brasil, o Estado Brasileiro incentivou o desenvolvimento desse setor por meio de:

Estímulos cambiais pela conversão de taxas cambiais favoráveis; estímulos fiscais pela isenção de direitos e taxas aduaneiras para equipamentos e peças complementares e isenção de imposto de consumo para veículos

produzidos; estímulos creditícios pelo financiamento de ágios e por financiamentos a longo prazo do BNDE; e, finalmente, estímulos comerciais pela proteção fiscal ao produto nacional – este conjunto de medidas favorece aos industriais que se submetem a determinadas exigências de capitalização própria e nacionalização de veículos (BRASIL, 1958, p. 101).

Depois de incentivar a implementação dos complexos automobilísticos, o governo brasileiro negociou com capital externo a priorização do transporte rodoviário, começando com a criação do Grupo Executivo da Indústria Automobilística – GEIA e do “Plano Nacional da Indústria de Tratores Agrícolas” – PNITA, os quais coordenaram os trabalhos para a viabilização da política rodoviária, incentivando a instalação de empresas automobilísticas estrangeiras e o surgimento de empresas nacionais de autopeças. Desta forma, é possível afirmar que:

Reuniram, então, empresários de montadoras estrangeiras, industriais de autopeças e técnicos governamentais para chegar a um acordo sobre o assunto da implementação do setor dentro do país. Ficou estabelecido que caberia ao governo dar incentivos para atrair o capital estrangeiro, os empresários locais ficariam com a área de fabricação de autopeças e ao setor multinacional a montagem de carros, ou seja, colocariam as montadoras dentro do Brasil [...] a necessidade de se produzir todas as partes do carro no Brasil a fim de diminuir a quantidade de peças trazidas do exterior (HAFFNER, 2002, p. 148).

No governo de Juscelino Kubitschek (1956 – 1960), deram-se a entrada e a transformação das linhas de montagens atuantes até então em grandes complexos industriais automobilísticos no Brasil, como a FORD, General Motors, Toyota, SIMCA, Willys Overland, Volkswagen, Mercedes Benz, Scania, Harvester, entre outras, além das empresas brasileiras Fábrica Nacional de Motores (estatal) e VEMAG. Todas as empresas automobilísticas se instalaram na grande São Paulo, nas cidades do ABC paulista, e passaram a fabricar veículos de passeio, ônibus, caminhões e tratores, que impulsionaram o desenvolvimento do transporte rodoviário brasileiro (HAFFNER, 2002).

No processo de industrialização, o Estado e a elite nacional legitimaram a política de transporte pautada no rodoviarismo, em nome do projeto de desenvolvimento do mercado nacional e do projeto de integração nacional. A indústria automobilística tornou-se o carro-chefe na representação do capital estrangeiro. Brasileiro e Henry (1999, p. 50) reforçam o argumento anterior, ao afirmarem que:

À indústria automobilística coube um papel estratégico na inserção da economia brasileira no mercado internacional, em articulação com a política de integração nacional através das vias de comunicação. Diferentemente do ocorrido em outros países e em oposição à cultura ferroviária ainda vigente na parte do século, a receita de desenvolvimento escolhida pelo Brasil consistiu na opção por um forte setor industrial ligado ao rodoviarismo.

No projeto de integração nacional, o governo de Juscelino Kubitschek propunha a modernização do transporte ferroviário, erradicando ramais ferroviários antieconômicos, priorizando os investimentos na infraestrutura rodoviária em nome do desenvolvimentismo. Nas palavras de Santos e Silveira (2003), o transporte rodoviário veio interligar as regiões brasileiras através de estradas de rodagem, com o objetivo de fazer a integração das atividades econômicas e comerciais, em prol de interesses nacionais e internacionais. A melhoria na infraestrutura de transportes exigia a pavimentação de rodovias (federais, estaduais e municipais) e a criação de eixos rodoviários, principalmente na região concentrada<sup>7</sup>, responsáveis pelos fluxos comerciais da produção industrial e agrícola.

<sup>7</sup> A região concentrada incorpora os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo.

Para a GEIPOT (2001), o “Plano de Metas” priorizou a concentração de investimentos em infraestrutura de transporte para favorecer o desenvolvimento dos parques industriais, dos projetos agropecuários e agroindustriais brasileiros, sendo que o setor automobilístico foi um dos coordenadores desse processo.

Os investimentos nos sistemas de transportes concentraram-se na infraestrutura rodoviária e foi a modalidade de transporte que mais recebeu investimentos, com a elaboração do plano quinquenal de obras rodoviárias. No governo de Juscelino Kubitschek, os investimentos em infraestruturas econômicas podem ser comprovados na execução de projetos importantes, como a implantação do parque industrial brasileiro, a construção de Brasília, a construção de grandes eixos rodoviários, a modernização agrícola, entre outros, que dinamizaram as atividades econômicas no território nacional.

No setor de transportes, o foco direcionou-se para a política rodoviária como forma de promover a integração nacional. A elite brasileira fez da rodovia um símbolo de modernidade, relegando o modal ferroviário, na medida em que a ferrovia é vista como símbolo do passado (LESSA, 1993). Nesse governo, foi construída e pavimentada uma grande quantidade de rodovias, principalmente nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Distrito Federal e Rio Janeiro. Esses estados ampliaram sua malha rodoviária para atender ao desenvolvimento do comércio, da indústria, da agropecuária e da agroindústria, principalmente na região centro-sul, onde se tem a maior dinâmica econômica e urbana. Esse governo também propôs a política de desenvolvimento para as regiões economicamente deprimidas, no Nordeste e na região amazônica. Desta forma, seria necessário investir em infraestrutura de transporte, especialmente o rodoviário.

#### **A (RE) AFIRMAÇÃO DA POLÍTICA DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO NAS DÉCADAS DE 1960 E 1970**

Nos governos de João Goulart e dos militares, mantém-se o foco na política de desenvolvimento regional, ancorada na política rodoviária. A partir da década de 1960, “a expansão da infraestrutura foi acompanhada pelo florescimento de uma vigorosa indústria de transporte rodoviário de cargas e passageiros, que viria a tornar-se responsável pela maior parcela na divisão intermodal de serviços de transportes do país” (CASTRO, 2001, p. 39).

Na perspectiva de expansão da infraestrutura rodoviária, o “Plano Trienal” de João Goulart propunha a construção, a pavimentação e a conservação das rodovias que interligavam as regiões de grande potencial econômico. Nas políticas voltadas para a expansão do transporte rodoviário, o governo destacava como prioridade a construção de trechos rodoviários em substituição aos ramais ferroviários antieconômicos e a construção de rodovias de penetração para ocupação do território brasileiro, priorizando a pavimentação das rodovias localizadas em regiões de grande densidade de tráfego. Previam-se o melhoramento e a pavimentação das rodovias ligando Rio –Bahia, Rio – São Paulo, São Paulo – Curitiba, Belo Horizonte – Vitória, Porto Alegre –Uruguaiana, Fortaleza – Feira de Santana, Cuiabá – Porto Velho, Natal – Aracaju, entre outras. As obras de construção, pavimentação e conservação de rodovias estariam sob responsabilidade do DNER, com recursos garantidos, principalmente, pelo FRN (BRASIL, 1962). Mesmo com pouca operacionalização do “Plano Trienal”, as suas proposições para o setor rodoviário foram continuadas nos governos seguintes.

Em 1964, no governo militar, o “Plano Nacional de Viação” propôs: A continuação da expansão dos grandes troncos rodoviários; a ligação de Brasília com os demais estados da federação, por rodovias, para facilitar a conexão entre os centros produtores e os mercados consumidores nacionais e internacionais; e garantir a defesa do território nacional e articular o sistema de viação terrestre nacional com os portos e aeroportos na conexão internacional. Para o setor rodoviário, propôs a construção, a pavimentação e o melhoramento da rede rodoviária nacional, com custos para o FRN. Nesse plano, criaram-se oito rodovias radiais, 17 rodovias longitudinais, 24 rodovias transversais, 27 rodovias diagonais e 62 rodovias de ligação (BRASIL, 1964a). O “Plano Rodoviário Nacional” estabeleceu as diretrizes para estimular a expansão do setor, uma vez que os planos de governo abrangeram e/ou contemplaram as rodovias inseridas no Plano Nacional de Viação.



Nos governos militares, os planos Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG (1964 – 1966) e Programa Estratégico de Desenvolvimento PED (1968 – 1970) deram continuidade à política rodoviária dos governos anteriores, ao propor: A garantia de recursos para a implantação, a pavimentação e a conservação das rodovias; a liberdade econômica para os transportadores rodoviários, com condição de segurança; a priorização das rodovias de maior tráfego; o melhoramento das condições técnicas das rodovias; a consolidação das vias de penetração; e a aceleração do programa de rodovias substitutivas aos trechos ferroviários deficitários (BRASIL, 1964b; 1967).

No processo de expansão da infraestrutura rodoviária, a política nacional de transportes centrou suas atenções no projeto de desenvolvimento pautado em um plano rodoviário que buscava promover a ocupação e o desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas do país, como as regiões nordeste, centro-oeste e norte, que eram consideradas os “grandes vazios” nacionais (GEIPOT, 2001). Sendo assim, as instituições promotoras do desenvolvimento regional incluiriam em, seus planos, ações voltadas para a política rodoviária:

Aos organismos regionais serão reservadas as atividades executivas, compreendendo-se como tais: Implantação, pavimentação, restauração, conservação, melhoramento e instalações auxiliares, sinalização e policiamento e/ou patrulhamento [...] a organização das administrações rodoviárias estaduais e municipais deverá ser, tanto quanto possível, uniforme e padronizada (BRASIL, 1967, p. 24).

A necessidade de promover a descentralização econômica levou o governo a elaborar o discurso da necessidade de ocupação do território brasileiro. O governo federal lançou o “Plano de Integração Nacional” – PIN, que construiria os eixos rodoviários para fazer a integração do país e, assim, viabilizar a criação de novos polos agropecuários e industriais nas regiões “deprimidas”, interligando-as com as regiões mais desenvolvidas do país (GEIPOT, 2001). O projeto de integração nacional se daria pela construção dos grandes eixos rodoviários nacionais, as chamadas “rodovias de penetração”. A região norte-mineira foi inserida nesse projeto de integração nacional, recebendo recursos para a construção e a pavimentação dos eixos rodoviários constituídos pelas rodovias federais.

Na proposta do “Plano Metas e Bases para a Ação de Governo” (1970 – 1973), tinha-se como enfoque a criação da rede rodoviária brasileira, afirmando que “as novas estradas terão conexão com a rede rodoviária do Nordeste e com as da Amazônia e do Planalto central” (BRASIL, 1970, p. 160).

No projeto de execução das obras rodoviárias, os governos federal e estaduais dariam prioridade absoluta aos investimentos nas áreas de mais alta prioridade econômica. Desta forma, nos projetos prioritários, estavam inseridas: A construção das rodovias Transamazônica e Cuiabá – Santarém; a conclusão da rede rodoviária do Nordeste; as ligações com rodovias pavimentadas entre Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre; as ligações rodoviárias internacionais, e a construção da Ponte Rio – Niterói.

Todos esses empreendimentos seriam financiados com recursos internos e externos, dos quais 60% seriam garantidos pelo BNDE, FRN e bancos regionais, e 40% seriam garantidos pelo Banco Mundial (BRASIL, 1970). Os governos militares também priorizavam o modal rodoviário, criando uma conexão rodoviária entre as regiões brasileiras. Mas, para custear essas obras rodoviárias, grande parte dos recursos era arrecadada internamente pelas fontes de tributos federais, como:

Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis líquidos e gasosos – IULCLG; Taxa Rodoviária Única – TRU; Imposto sobre os Serviços de Transporte Rodoviário Intermunicipal e Interestadual de Pessoas e Cargas – ISTR; Adicional ao Frete da Marinha Mercante – AFRMM (ex Taxa de Renovação da Marinha Mercante); e, finalmente, Taxa de Melhoramentos dos Portos – TPM. Além dessa base tributária vinculada, o setor de transporte contava ainda com recursos oriundos da arrecadação dos pedágios, transferências orçamentárias do Tesouro Nacional e assim como de operações internas e externas de crédito (GEIPOT, 2001, p. 99 – 100).

Na política de investimento na infraestrutura rodoviária, grande parte dos recursos oriundos dos tributos citados anteriormente foi destinada ao FRN, muito importante na expansão da infraestrutura rodoviária brasileira.

Na concepção de Barat (1991) e Castro (2001), o FRN foi um instrumento de plena sustentação ao surgimento de novos investimentos nas rodovias, garantindo, assim, a construção, a pavimentação e a conservação da malha rodoviária nacional. A política de expansão do rodoviário foi continuada no “I Plano Nacional de Desenvolvimento” – I PND (1972 – 1974) e no “II Plano Nacional de Desenvolvimento” – II PND (1975 – 1979) em fase de continuação do projeto de integração nacional, tendo Brasília como centro de irradiação das rodovias federais. Sendo assim, Brasil (1971, p. 27) afirma que:

Ao lado das políticas relativas ao Nordeste e Norte, e das medidas em relação ao centro-oeste, a política de integração nacional criará a região geoeconômica de Brasília, integrando-a no processo de crescimento do Planalto Central e permitindo a sua articulação com as demais macro-regiões do país. Isso fará, inclusive, pela complementação das rodovias radiais de Brasília – de interligação como as regiões do Programa de Integração Nacional (PIN).

A priorização do transporte rodoviário na política nacional de transportes levou o governo federal a centralizar os investimentos na melhoria da infraestrutura rodoviária, incluindo a construção e a manutenção da rede rodoviária básica, a implantação dos corredores de transportes, e a construção das rodovias Transamazônica e Cuiabá – Santarém. Esses projetos têm prosseguimento no II PND. Entretanto, parte dessas obras rodoviárias não foi executada.

Em 1973, o PNV trouxe a conceituação, a nomenclatura e a relação descritiva das rodovias inseridas no sistema rodoviário nacional, cabendo ao DNER verificar a compatibilidade e a adequação ao PNV do modelo de planejamento e implantação dos planos rodoviários nos estados, no distrito federal e nos municípios.

Os planos rodoviários dos estados e do distrito federal foram elaborados dentro das diretrizes do PNV, e foram submetidos à apreciação e aprovação do DNER. Assim, os municípios elaborariam seus planos rodoviários, apresentando-os aos órgãos rodoviários dos estados, responsáveis por aprovar e informar ao DNER (BRASIL, 1973). No sentido de organizar a rede rodoviária nacional, o “Plano Rodoviário Federal” (1973) identificou toda rodovia federal com o símbolo BR, seguido por uma sequência de três números, onde o primeiro número permite classificar as rodovias federais brasileiras em:

- Radial – indicada pelo prefixo 0 (zero); as rodovias partem da Capital Federal em direção às capitais estaduais e aos pontos periféricos importantes do país. Exemplo: BR 010, 020, 030, 040, 050, 060, 070, 080.
- Longitudinal – indicada pelo prefixo 1 (um); as rodovias orientam na direção geral, sentido norte – sul. Exemplo: BR 101, 116, 122, 135, 153, 163, etc.
- Transversal – indicada pelo prefixo 2 (dois); as rodovias orientam em uma direção geral, sentido leste/oeste. Exemplo: BR 210, 222, 226, 230, 251, 265, etc.
- Diagonal – indicada pelo prefixo 3 (três); as rodovias seguem a direção nordeste – sudoeste e noroeste – sudeste. Exemplo: BR 316, 364, 365, 381, etc.
- Ligação – indicada pelo prefixo 4 (quatro); as rodovias ligam pontos importantes de duas ou mais rodovias federais, permitindo acesso aos pontos de fronteiras, às instâncias hidrominerais, às cidades históricas, aos pontos de atração turísticos e aos principais terminais marítimos, fluviais, ferroviários ou aeroviários constantes no PNV. Exemplo: BR 405, 407, 420, 251, 471, 496, etc.

Os planos rodoviários estaduais deveriam seguir a mesma estrutura de classificação das rodovias do PNV nacional. O “Plano Rodoviário Nacional”, de 1973, incluiu oito rodovias radiais, 14 rodovias longitudinais, 20 rodovias transversais, 29 rodovias diagonais e 77 rodovias

de ligação (BRASIL, 1973). Na proposta do PNV, todas as rodovias federais atendem a interesses econômicos, políticos, sociais e militares, capazes de promover a integração nacional. No projeto de integração nacional, o governo também deu prioridade à erradicação de ramais ferroviários deficitários, substituindo-os por rodovias. Neste sentido, pode-se afirmar que:

No máximo dez por cento das rodovias substitutivas de linhas férreas reconhecidamente antieconômicas [...] poderão ter jurisdição ou conservação a cargo dos órgãos rodoviários estaduais ou municipais concernentes (BRASIL, 1973, p. 21).

No processo de desenvolvimento, percebe-se que o Estado Brasileiro priorizou abertamente a política de transporte rodoviário, em nome do projeto de integração nacional. Na década de 1960 a 1970, o Brasil teve crescimento na expansão da infraestrutura rodoviária, que resultou nas melhorias das rodovias no país, associadas à construção, à pavimentação e à conservação de rodovias, incentivando o crescimento da frota de veículos automotores, automóveis, ônibus e caminhões (BARAT, 1991).

O II PND continuou com o projeto de integração nacional, viabilizado pelo PIN, que estabelecia diretrizes para o aproveitamento econômico do território brasileiro. Desta forma, o governo federal buscava implantar os grandes eixos rodoviários de penetração, o programa de colonização ao longo das rodovias federais, especialmente a Transamazônica, Belém – Brasília e Cuiabá – Santarém, além de prever a implantação e a pavimentação de novas rodovias ao longo do território brasileiro (BRASIL, 1974). A grande dependência do transporte rodoviário, diante da crise do petróleo, levou o governo brasileiro, no II PND, a propor a racionalização do consumo de energia originada dos combustíveis derivados do petróleo.

No final dos anos de 1970, a crise do petróleo afetou a economia brasileira. Segundo Barat (1991), nesse período, a crise econômica levou a uma redução drástica nos investimentos da infraestrutura rodoviária, resultando na deterioração da malha rodoviária brasileira. Na década pós 1980, a crise econômica continuou afetando este setor. No discurso, é visível a tentativa de demonstrar a incapacidade do Estado em gerenciar os projetos de infraestrutura, sendo necessária à implantação do sistema de concessão para viabilizar as melhorias nessa área.

## **POLÍTICA DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO NAS DÉCADAS DE 1980, 1990 E 2000: CRISE, CONCESSÃO E INVESTIMENTOS PÚBLICOS**

A década de 1980 foi marcada pela crise econômico-financeira e por mudanças políticas que influenciaram os investimentos nas áreas de infraestrutura em transportes. No setor de transporte rodoviário, a implantação do III PND (1980 – 1985) buscou a implantação das estradas vicinais nos municípios para interligar os grandes eixos rodoviários, ferroviários e hidroviários, objetivando a integração das diversas modalidades de transportes para redução dos custos do transporte de cargas, visando também reduzir o consumo de energia derivada do petróleo (BRASIL, 1980). Na prática, esse plano obtivera pouquíssimo sucesso, em função da gravidade da crise econômica e dos poucos recursos financeiros para investimentos em infraestrutura.

No início dos anos de 1980, o financiamento da infraestrutura rodoviária é afetado pela extinção do FRN, o principal financiador do setor (BARAT, 1991). Ainda na década de 1980, o Brasil passou pelo processo de redemocratização, momento em que o governo federal procurou incentivar uma maior participação dos estados da federação na elaboração da política de transporte rodoviário.

A crise econômica e financeira que assolou o Brasil acabou prejudicando os investimentos na infraestrutura de transportes, principalmente no setor rodoviário, levando o governo federal a buscar alternativas para solucionar os problemas na área de transporte. Uma dessas alternativas foi a criação do “selo pedágio”, que instituiu uma taxa para recolhimento de recursos para ser investida na infraestrutura em transportes. Contudo, esse “selo pedágio” teve pouca duração e não

solucionou os problemas que afetavam o setor de transportes no Brasil (GEIPOT, 2001). Com a crise econômica e financeira, reduziram-se os investimentos federais na infraestrutura rodoviária, e os estados da federação tiveram maior participação na elaboração da política de transporte rodoviário, por meio dos seus departamentos de estradas de rodagens, que investiram na pavimentação das rodovias estaduais para interligá-las às rodovias federais.

Na década de 1990, a implantação das políticas neoliberais trouxe novos desafios para os setores econômicos, logísticos e de transportes, retomando o discurso sobre a necessidade de melhorar a eficiência do sistema logístico brasileiro para integrá-lo à economia internacional. Identificou-se a necessidade de investir nos eixos viários para atender à demanda do sistema produtivo, na medida em que o transporte tornou-se um instrumento importante na expansão dos eixos de desenvolvimento nacional e/ou regional (GEIPOT, 2001).

Na política de transportes, o Estado Brasileiro buscou estratégias de desenvolvimento pautado nos planos de governo, o “Brasil em Ação” e “Avança Brasil”, com a ideia de:

Transformar o Estado Brasileiro de provedor em poder concedente e regulador, aprimorando, em contrapartida, sua capacidade de coordenação, normatização e supervisão. Outra diretriz básica é garantir eficiência à matriz de transportes e a redução dos custos sistêmicos da economia brasileira [custo Brasil] (GEIPOT, 2001, p. 145 –146).

Nos planos “Brasil em Ação” e “Avança Brasil”, o governo federal transferiu a administração de partes das rodovias federais para os estados da federação, que ficaram responsáveis em manter conservada a chamada malha rodoviária transitória, por meio de convênios firmados entre os Departamentos de Estradas de Rodagens dos Estados e o Departamento Nacional de Infraestrutura em Transportes – DNIT. Segundo o DNIT (2009), no Brasil, as rodovias transitórias somaram uma extensão total de aproximadamente 23.490 km, sendo 17.260 km pavimentados e mais 6.230 km não pavimentados.

Além das rodovias transitórias, o governo federal repassou por meio de concessão, por um período de 25 anos, as rodovias federais às operadoras privadas, concedendo o direito de cobrança de pedágio por parte das operadoras para a manutenção/conservação do sistema rodoviário. Sobre o sistema de concessão, Castro (2001, p. 46) destaca que “a principal forma de ação do governo federal tem sido a concessão de rodovias existentes da União às empresas privadas, que se comprometem a fazer a restauração, a manutenção e a expansão dessas rodovias em troca de pedágio”.

O Ministério dos Transportes chamou essa concessão de “transferência de responsabilidades”, afirmando que “as concessões de rodovias federais apresentam-se como uma solução particularmente eficiente: Transferem à iniciativa privada a responsabilidade pela correta manutenção das condições de trafegabilidade das rodovias mediante a cobrança de uma taxa de uso, o pedágio” (MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, 1999, p. 15).

Segundo a ANTT (2009), no Brasil, existem 13 trechos de rodovias federais concedidas à iniciativa privada, somando uma extensão de 4.083 km de rodovias. Diferentemente do que é exposto nos discursos oficiais dos governantes, no sistema de concessão de rodovias, a sociedade paga duas vezes pelo mesmo serviço, pagando o pedágio para as operadoras e os impostos para os governos federal, estaduais e municipais.

Assim fica claro que, para trafegar por estradas em bom estado de conservação é necessário o pagamento de pedágios, uma vez que grande parte das rodovias que permanecem sob a custódia do poder público apresenta precariedade, principalmente, em termos de conservação.

Paralelamente aos programas de repasse das rodovias federais para os Estados da Federação e para a iniciativa privada, o governo federal realizou os investimentos diretos na infraestrutura do sistema rodoviário brasileiro previstos nos planos de construção, de pavimentação e de conservação das rodovias federais, que incluíam os “corredores de transportes” dos programas “Brasil em Ação (1996 – 1999)”, “Avança Brasil (2000 – 2003)”, “Brasil de Todos (2004 – 2007)” e “PAC (2008 – 2011)”.

Os investimentos na infraestrutura rodoviária buscaram a otimização dos custos com transportes para circulação de mercadorias nas áreas de grande potencialidade econômica. No programa “Brasil em Ação”, o governo federal procurou investir na construção, na pavimentação, na recuperação da malha rodoviária deteriorada, na adequação de trechos rodoviários e na duplicação das rodovias de grande tráfego.

As rodovias que receberam investimentos estão localizadas nos “corredores de transportes” espalhados pelo território brasileiro, destacando-se as principais obras: A pavimentação da BR 174, a recuperação das BRs 364/163, a recuperação descentralizada de rodovias, pela restauração de 14 mil km de rodovias, com transferência de parte delas para os Estados e para a iniciativa privada, a duplicação da BR 381 (Fernão Dias), a recuperação e a duplicação de trechos das BRs 101 e 116 para interligar os países do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL. As obras serão custeadas por recursos internos e externos (BRASIL, 1995). Grande parte dessas obras foi incluída no programa “Avança Brasil”.

No programa “Avança Brasil”, o governo federal criou os “corredores de transportes” compostos por grandes malhas rodoviárias. As principais ações desse programa previam a construção, a pavimentação, a recuperação e a adequação de trechos rodoviários nos corredores Araguaia – Tocantins, Fronteira Norte, Leste, MERCOSUL, Nordeste, Oeste – Norte, São Francisco, Sudoeste e Transmetropolitano (BRASIL, 2000).

O planejamento do transporte rodoviário tem a intenção de melhorar o sistema de transporte, mas sua operacionalização esbarra nos recursos orçamentários; desta forma, o transporte rodoviário enfrenta sérios problemas referentes à conservação da malha rodoviária. Na expectativa de melhorar a infraestrutura rodoviária, o “Plano Brasil de Todos” (2004 – 2007) prevê também a concessão da malha rodoviária, a recuperação e a conservação de 75% da malha rodoviária existente, totalizando, aproximadamente, 56.000 km de rodovias. Para Brasil (2003, p. 143):

A malha rodoviária federal compreende uma extensão de cerca de 56 mil km pavimentados, dos quais 4,5 mil estão concedidos à iniciativa privada e 51,5 mil km administrados pelo governo federal. Destes, 18% encontram-se em bom estado, 35% em situação regular e 47% em mau estado, afetando desfavoravelmente o escoamento de cerca de 60% da carga transportada no país [...] será dada prioridade absoluta à execução das ações do programa manutenção da malha rodoviária federal, principalmente mediante a conservação, restauração de rodovias e controle do excesso de carga. Estão programadas a conservação anual de 43 mil km da malha e a restauração de 23 mil km. Estão também programadas a construção ou adequação de 5,5 mil km, com o foco nos principais pontos de estrangulamentos atuais.

O “Plano Brasil de Todos” buscou a implantação do transporte multimodal com o intuito de reduzir o custo Brasil. Os investimentos no setor rodoviário para a recuperação da malha rodoviária federal e a conclusão das obras rodoviárias de interesse regional visam à ampliação da capacidade operacional do transporte rodoviário brasileiro.

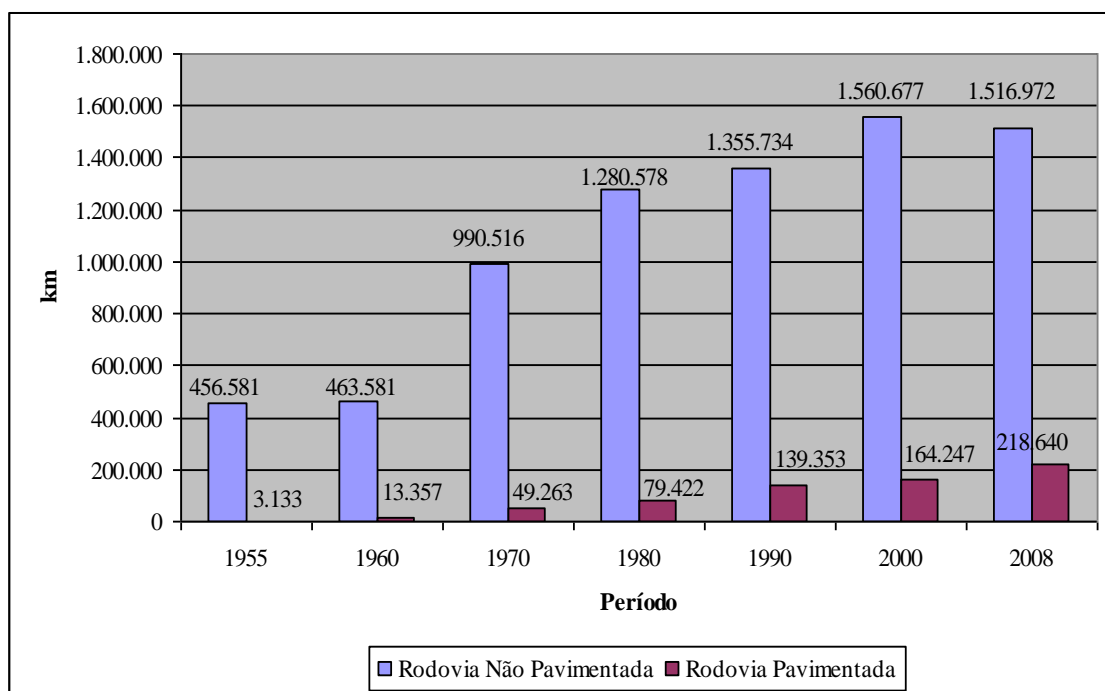
A previsão do PAC é investir na conservação de cerca de 52.000 km de rodovias federais, incluindo estudos, projetos, manutenção, recuperação, fiscalização e sinalização das rodovias; garantir os investimentos na pavimentação e na duplicação de várias rodovias em diversos estados brasileiros, e implantar os programas especiais de concessão de rodovias, totalizando a concessão de, aproximadamente, 2.600 km de rodovias federais (BRASIL, 2007).

Na política de transporte rodoviário, o PAC não difere muito dos planos anteriores, pois busca investir em grandes obras de infraestrutura rodoviária (construção, pavimentação e conservação de rodovias) e continuar com a concessão de trechos das rodovias federais. Na sua operacionalização, o PAC destinou investimentos para manter a recuperação e a conservação da infraestrutura rodoviária federal espalhada pelo território brasileiro.

## POLÍTICA NACIONAL DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO NA ATUALIDADE: OS NÚMEROS, OS PROBLEMAS E DASAFIOS

Buscando compreender a atual política de transporte no Brasil, tornou-se necessário destacar que o transporte rodoviário foi e ainda é um ponto estratégico nos planos setoriais de governo. No período pós 1956, a rodovia assumiu a posição de matriz de transporte principal e recebeu grande parte dos recursos disponíveis para expansão da sua infraestrutura. O gráfico 1 mostra que, no período de 1955 a 2000, a malha rodoviária nacional, pavimentada e não pavimentada, apresentou um crescimento contínuo na “era do rodoviarismo”.

Em 2008, houve uma leve retração da malha rodoviária não pavimentada. No entanto, a malha rodoviária pavimentada apresentou um leve crescimento. A crítica que se pode fazer a essa política rodoviarista é que o Brasil, um país considerado rodoviário, tem somente cerca de 12,5% da sua malha rodoviária pavimentada.



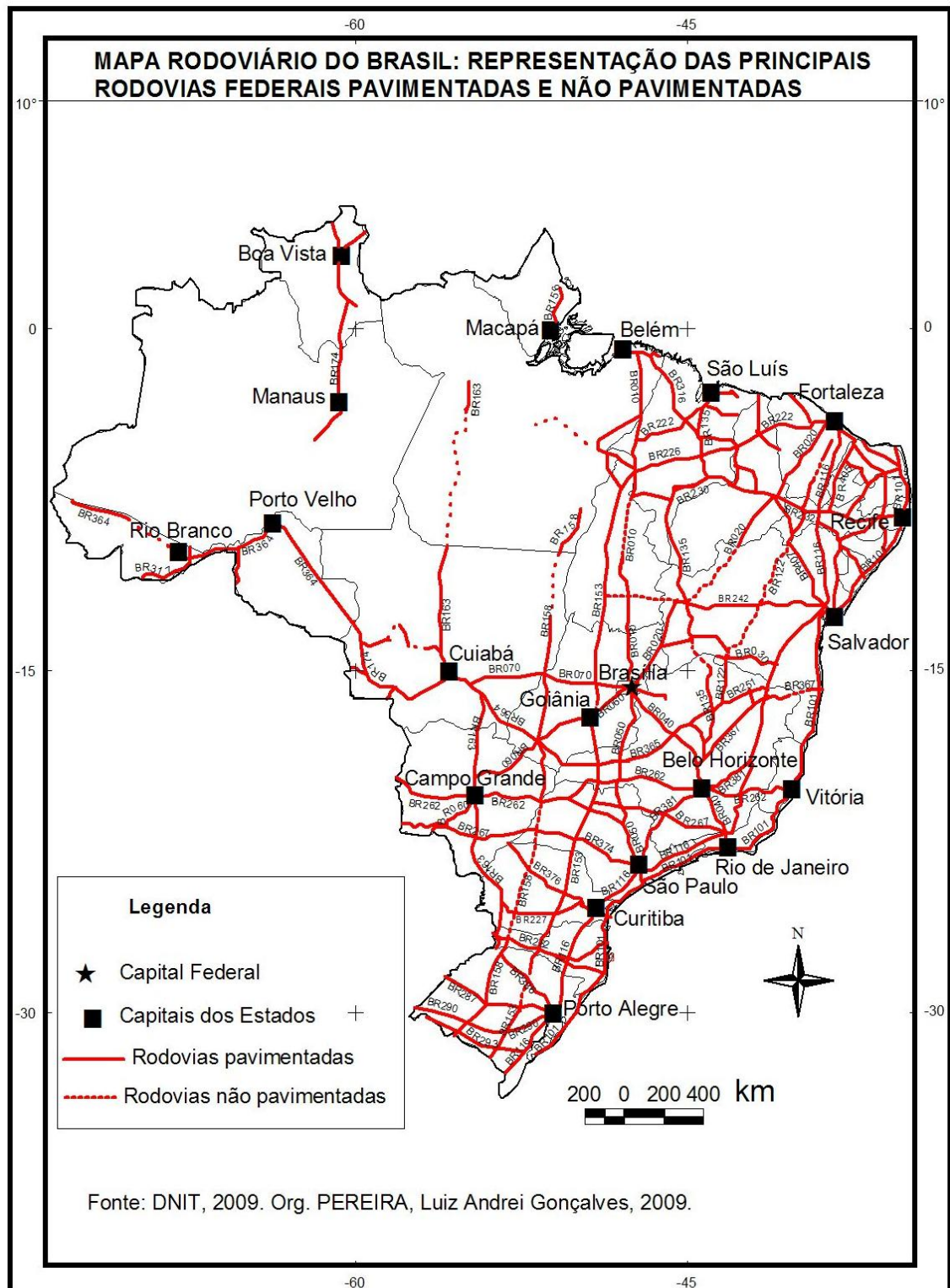
**Gráfico 1** – Evolução da malha rodoviária brasileira pavimentada e não pavimentada no período de 1955 – 2008 (km).

**Fonte:** IBGE, 1985. GEIPOT, 1970, 1990, 2000. ANTT, 2009.  
Org. PEREIRA, Luiz Andrei Gonçalves, 2009.

Após expor os números que indicam a evolução da malha rodoviária brasileira. O mapa 1 mostra a espacialização do sistema rodoviário nacional a partir da representação dos principais eixos rodoviários compostos por grandes rodovias federais, que cortam o Brasil de norte a sul, e de leste a oeste, concentrando-se nos principais grandes centros urbanos e comerciais que estão localizados principalmente nas regiões geoeconômicas centro-sul e nordeste do Brasil.

Na política nacional de transportes, a expansão da indústria automobilística e o crescimento da infraestrutura rodoviária resultaram na “forte dependência ao transporte rodoviário que gerou graves distorções nas logísticas e nos custos do sistema de transportes.

O crescimento exagerado do transporte rodoviário num país de dimensões continentais fez que ele ocupasse, de forma inadequada, os espaços dos outros modais” (BARAT, 2007, p. 50). Os indicadores a seguir demonstram que o modal rodoviário no Brasil concentra, aproximadamente, 60% do transporte de cargas, e 95% do transporte de passageiros.

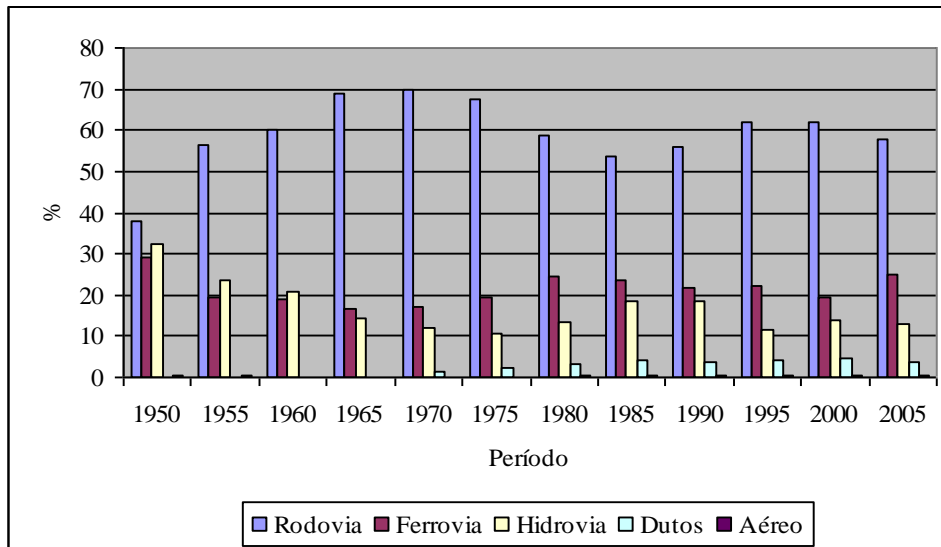


**Mapa 1** – Mapa rodoviário do Brasil: Representação das principais rodovias federais pavimentadas e não pavimentadas.

Fonte: DNIT, 2009. Org. PEREIRA, Luiz Andrei Gonçalves, 2009.

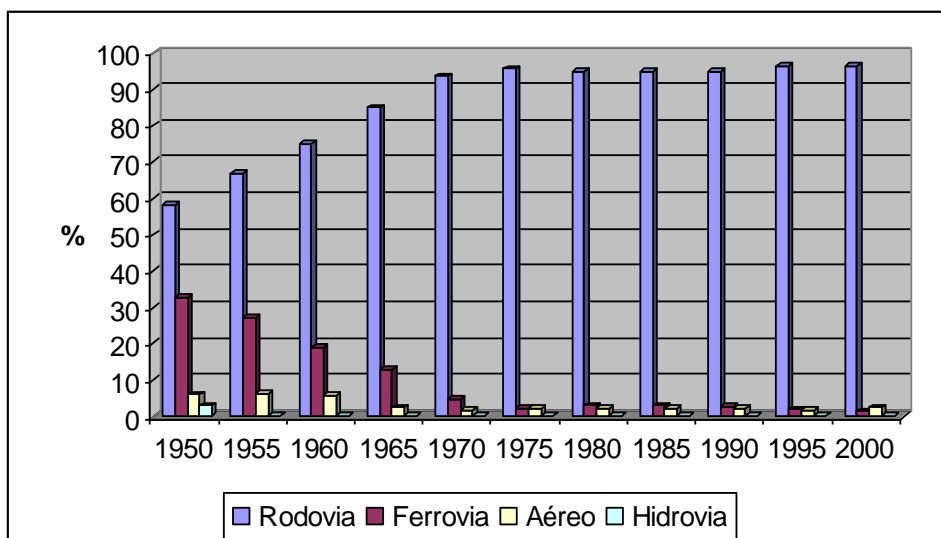
O gráfico 2 aponta que, no período de 1950 a 1970, a rodovia apresentou um crescimento contínuo no escoamento de cargas, uma vez que em 1970, quase 70% das cargas brasileiras foram transportadas pela matriz rodoviária. Mas a crise do petróleo de meados da década de 1970, no Brasil, levou a uma redução no transporte de cargas por rodovias. Entre 1980 e 1990,

o modal rodoviário representou menos de 60% da movimentação de carga no país. Em compensação, a ferrovia, a hidrovia e os dutos apresentaram um leve crescimento. No período de 1995 – 2005, a rodovia voltou a ser responsável pela circulação de mais de 58% das cargas transportadas no Brasil. É importante observar, que, historicamente, a partir de 1955, mais da metade das cargas brasileiras foi transportada por rodovias.



**Gráfico 2** – Transporte de cargas por modalidades de transportes no período de 1950 – 2005 (%).  
**Fonte:** IBGE, 1985. GEIPOT, 1970, 1990, 1995, 2000. BRASIL, Plano Nacional de Logística e Transportes – PNL, 2007. Org. PEREIRA, Luiz Andrei Gonçalves, 2009.

O gráfico 3 mostra que, no período pós 1955, a rodovia apresentou um crescimento contínuo no transporte de passageiros. Entre 1970 – 2000, no Brasil, mais de 90% dos passageiros foram transportados por rodovias.



**Gráfico 3** – Transporte de passageiros por modalidades de transportes no período de 1950 – 2000 (%).  
**Fonte:** IBGE, 1985. GEIPOT, 1970, 1990, 1995, 2000. Org. PEREIRA, Luiz Andrei Gonçalves, 2009.

A concentração dos investimentos e do transporte de cargas e de passageiros na modalidade rodoviária provocou o desequilíbrio entre as modalidades de transportes no Brasil; isso tende a resultar na elevação dos custos de produção e de circulação, uma vez que os meios de transportes não são bem aproveitados. A inserção de produtos brasileiros no mercado global retomou a discussão sobre a precariedade e a necessidade de investimentos na matriz de transporte brasileira. No planejamento a longo prazo, para o transporte de cargas, existe o



projeto de implantação do transporte multimodal, e a previsão é de que, em 2025, o transporte por ferrovias passaria dos atuais 25% para 32%; o aquaviário passaria de 13% para 29%; os dutos, de 3,5% para 5%; e a aerovia, de 0,4% para 1%. O modal rodoviário, que, em 2005, contava com 58% do transporte de cargas, seria reduzido para 33%, integrando-se aos outros sistemas de transportes e levando a um melhor aproveitamento das matrizes de transportes (BRASIL, 2007). Após a apresentação dos principais indicadores dos transportes, na seqüência, serão apresentados os principais problemas do transporte rodoviário brasileiro.

Dessa forma, a CNT (2002) apontou os principais problemas que afetam a eficiência do transporte de cargas por rodovias no Brasil. Podem-se destacar:

- Desequilíbrio entre os meios de transportes com priorização do modal rodoviário, que resulta no baixo preço dos fretes rodoviários, nas poucas alternativas ao modal rodoviário e na criação de barreiras para a intermodalidade, culpa de uma política governamental que priorizou o modal rodoviário e gerou uma espécie de concorrência entre os modais de transportes.
- Legislação e fiscalização inadequadas; fiscalizações ineficientes e burocracia nas legislações.
- Deficiência em infraestrutura de apoio, como a falta de um banco de dados completo no setor de transportes, baixo investimento em tecnologia de informação e pouquíssimas alternativas de terminais intermodais.
- Desgaste prematuro da infraestrutura logística rodoviária, problema intensificado pela modalidade da transação entre produtores e transportadores, pois o transportador ganha por tonelada transportada, o que incentiva o transporte de cargas com excesso de peso nas rodovias.
- Insegurança nas vias, elevação dos roubos de cargas e aumento nos números de acidentes de trânsito com vítimas fatais, devido aos poucos investimentos na manutenção nas rodovias e à precariedade na sinalização das mesmas.
- Perdas e problemas ambientais: Aumentam as perdas com transportes por caminhões, porque a frota é velha, com uma média de idade em torno de 17 anos, elevando o consumo de combustível.

As possíveis soluções apontadas pela CNT (2002) para os problemas verificados nos sistemas de transporte rodoviário brasileiro podem ser assim elencadas:

- Adequação da legislação pela qual o transporte de cargas seria regido por leis e/ou regulamentos, com revisão de leis antigas e implantação de novas leis.
- Investimento na melhoria da fiscalização, para evitar a evasão fiscal e o desgaste prematuro da infraestrutura rodoviária.
- Implantação de sistemas de pesagens nos postos fiscais, para impedir que veículos transitem com excesso de peso pelas rodovias.
- Planejamento, para melhorar a infraestrutura em transportes, associado à construção, à pavimentação e à conservação das rodovias.
- Investimento na modernização dos sistemas de transportes, com a adoção de novas tecnologias, disponibilização de bancos de dados referentes aos sistemas de transportes, e a criação e/ou reestruturação dos terminais logísticos, para implantação do transporte multimodal.
- Garantia de eficiência no sistema de transporte, para o acompanhamento do crescimento econômico das exportações brasileiras.
- Equilíbrio entre as modalidades de transportes, para um melhor aproveitamento do sistema de transporte de cargas brasileiro.
- Utilização dos recursos oriundos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE para os investimentos na infraestrutura em transportes.

Nesse tópico, foram discutidos os números do setor de transporte no Brasil, mostrando a evolução da infraestrutura rodoviária, o percentual de uso do transporte rodoviário para carga e passageiros. Além de apontar os problemas e as possíveis correções dos gargalos do transporte rodoviário no Brasil, objetivando trazer ganhos econômicos e sociais para o país.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de 1930, o Estado brasileiro intensificou os investimentos em infraestrutura de transportes terrestres, a ferrovia e a rodovia, criando instituições de apoio à expansão dos sistemas de transportes para viabilizar as melhorias nos projetos de infraestrutura, e, assim, propiciar as políticas de desenvolvimento no Brasil. No governo de Juscelino Kubitschek, ocorreram mudanças significativas na política de ordenamento do território, com investimento em grandes obras de infraestrutura nos setores de energia, de transportes e de comunicações, impulsionando o projeto desenvolvimentista brasileiro.

Os interesses econômicos externos levaram o governo brasileiro a planejar e/ou desenvolver uma política rodoviarista no Brasil, como forma de atender ao *lobby* da indústria automobilística estrangeira, que seria um dos complexos de empresas propulsoras do desenvolvimento no país. A “dose” de investimento no transporte foi elevada e provocou uma grande distorção na política de transporte brasileira, que centralizou o escoamento de cargas e de passageiros no transporte rodoviário. A modernização dos outros meios de transportes ficou apenas no discurso.

Nos anos de 1960 e 1970, os governantes deram continuidade ao projeto rodoviarista de Juscelino Kubitschek, e os recursos investidos priorizaram a expansão da infraestrutura rodoviária. Entretanto, os investimentos constantes para manutenção e recuperação do sistema de transporte não ocorreram da maneira prometida, esbarrando na crise econômica e financeira, em meados dos anos 1980. Isso levou ao sucateamento do sistema de transporte brasileiro. Então, nos anos de 1990, o discurso da elite foi de que, se “o Estado não consegue manter as estruturas, repasse-as para a iniciativa privada”. Sendo assim, o sistema de transporte (ferrovia, rodovia e portos) foi repassado para a iniciativa privada, sob o regime de concessão.

No sistema de concessão de rodovias, a sociedade paga duas vezes pelo mesmo serviço, pagando o pedágio para as operadoras e os impostos para os governos federal, estaduais e municipais. Assim fica claro que, para trafegar por estradas em bom estado de conservação, paga-se pedágio, uma vez que grande parte das rodovias que permanecem sob a custódia do Estado permanece precária, em termos de conservação. Diante da problemática que a infraestrutura rodoviária vem enfrentando, o governo federal lançou planos para a construção, a pavimentação e a conservação das rodovias federais, como “Brasil em Ação”, “Avança Brasil”, “Brasil de Todos”, “PAC” e “PNLT”. Atualmente na operacionalização do PAC, os investimentos foram canalizados para pavimentação, recuperação e conservação da infraestrutura rodoviária federal espalhada pelo território brasileiro.

No cenário atual de predomínio da política rodoviarista de transportes, que tem um *lobby* forte na esfera política e econômica, é bastante complexo reduzir praticamente pela metade (de 58% para 33%) a participação do transporte rodoviário no escoamento de mercadorias no país do rodoviarismo, como propõe o Plano Nacional de Logística e Transportes. Mas é importante destacar o otimismo desse plano, que caso as suas propostas venham ser efetivadas, elas serão salutares para a política nacional de transportes, levando a um melhor aproveitamento das matrizes de transportes brasileiras. Além disso, o grande desafio da política nacional de transporte é planejar, promover investimentos e fazer as correções dos gargalos na infraestrutura da logística de transportes, que trariam realmente ganhos econômicos e sociais para os brasileiros.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT. **Anuário Estatístico dos Transportes Terrestres – AETT**. Brasília: ANTT, 2009. Disponível em <[www.antt.gov.br](http://www.antt.gov.br)>. Acesso em: 20 de nov. de 2009.

BARAT, Josef. **Transportes e industrialização no Brasil no período 1885 – 1985: O caso da Indústria siderúrgica**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1991.

\_\_\_\_\_. Globalização, logística e transporte. In: BARAT, Josef (Org.). **Logística e transporte no processo de globalização**: Oportunidades para o Brasil. São Paulo: UNESP/IEEI, 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2008 – 2011**: Programa de Aceleração do Crescimento. Brasília: Ministério do Planejamento, 2007.

\_\_\_\_\_. **Plano Plurianual 2004 – 2007**: Plano Brasil de Todos. Brasília: Ministério do Planejamento 2003.

\_\_\_\_\_. **Plano Plurianual 2000 – 2003**: Avança Brasil. Brasília: Ministério do Planejamento, 2000.

\_\_\_\_\_. **Plano Plurianual 1996 – 1999**: Brasil em Ação. Brasília: Ministério do Planejamento, 1995.

\_\_\_\_\_. **Plano Plurianual 1991 – 1995**. Brasília: Ministério do Planejamento, 1991.

\_\_\_\_\_. **III Plano Nacional de Desenvolvimento 1980 – 1985**. Brasília: Imprensa Oficial, 1980.

\_\_\_\_\_. **II Plano Nacional de Desenvolvimento 1975 – 1979**. Rio de Janeiro: IBGE, 1974.

\_\_\_\_\_. **I Plano Nacional de Desenvolvimento 1972 – 1974**. Rio de Janeiro: IBGE, 1971.

\_\_\_\_\_. **Metas e Bases para a Ação de Governo 1970 – 1973**. Rio de Janeiro: IBGE, 1970.

\_\_\_\_\_. **Programa Estratégico de Desenvolvimento 1968 – 1970**: área estratégica III – infraestrutura econômica – Transportes. Brasília: MP, 1967.

\_\_\_\_\_. **Programa de Ação Econômica do Governo 1964 – 1966**. Rio de Janeiro: Documentos EPEA, 1964b.

\_\_\_\_\_. Presidência da república. **Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social 1963 – 1965**. Rio de Janeiro: IBGE, 1962.

\_\_\_\_\_. **Programa de Metas 1956 – 1960**. Rio de Janeiro: Conselho de Desenvolvimento, 1958.

\_\_\_\_\_. **Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia)**. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1950.

BRASIL. **Plano Nacional de Viação – PNV**. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1964a.

BRASIL. **Plano Nacional de viação - PNV**. Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Transportes, 1973.

\_\_\_\_\_. Plano Nacional de Logística e transportes – PNLT. **Relatório executivo**. Brasília: Ministério dos Transportes/Defesa, 2007. Disponível em <[www.transportes.gov.br](http://www.transportes.gov.br)>. Acesso em: 18 dez. 2009.

BRASILEIRO, Anísio. HENRY, Etienne. **Viação ilimitada**: ônibus das cidades brasileiras. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1999.

CASTRO, Newton de. Privatização e regulação dos transportes no Brasil. In: CAIXETA-FILHO, José Vicente. MARTINS, Ricardo Silveira (Org.). **Gestão logística do transporte de cargas**. São Paulo: Atlas, 2001.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE – CNT. **Transporte de Cargas no Brasil**: Ameaças e Oportunidades para o desenvolvimento do País. Brasília: CNT, 2002. Disponível em <[www.cnt.org.br](http://www.cnt.org.br)>. Acesso em: 14 ago. 2006.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES – DNIT. **Mapas multimodais**: Mapa rodoviário do Brasil. Brasília: DNIT, 2009. Disponível em: <[www.dnit.gov.br](http://www.dnit.gov.br)>. Acesso em: 05 jan. 2010.

EMPRESA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES – GEIPOT. **Caminhos do Brasil**. Brasília: GEIPOT, 2001.

\_\_\_\_\_. **Anuário Estatístico dos Transportes**. Brasília: GEIPOT, 1970.

- \_\_\_\_\_. **Anuário Estatístico dos Transportes**. Brasília: GEIPOT, 1990.
- \_\_\_\_\_. **Anuário Estatístico dos Transportes**. Brasília: GEIPOT, 1995.
- \_\_\_\_\_. **Anuário Estatístico dos Transportes**. Brasília: GEIPOT, 2000.
- FARO, Clovis de. SILVA, Salomão L. Quadros da. A década de 50 e o Programa de Metas. In: GOMES, Ângela de Castro (Org.). **O Brasil de JK**. Rio de Janeiro: FGV, 1991.
- FERREIRA-NETO, Francisco. **150 anos de transportes no Brasil 1822/1972**. Brasília: Ministério dos Transportes, 1974.
- FORD, Henry. **Os Princípios da prosperidade: Minha vida e minha obra**. Tradução de Monteiro Lobato. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1967.
- GÔMARA, Antônio Rúbio de Barros. **O transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros: Um acrescentamento histórico**. Brasília: ABRATI, 1999.
- HAFFNER, Jacqueline Angélica Hernandez. **A CEPAL e a industrialização brasileira (1950 – 1960)**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2002.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Transportes e comunicações**. Rio de Janeiro: IBGE, 1985.
- KUBITSCHKE, Juscelino. **Por que construí Brasília**. Brasília: Senado Federal, 2000.
- KUCINSKI, Bernardo. **O que são multinacionais**. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- LESSA, Simone Narciso. **Trem de Ferro: Do cosmopolitismo ao sertão**. Dissertação (Mestrado em História) – Departamento de História, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1993.
- LOPES, Marcio Augusto Falcão. **O fracasso da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos (CMBEU) e os rumos da política econômica no segundo Governo Vargas (1951 – 1954)**. Dissertação (Mestrado em Economia Política) – Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica –PUC, São Paulo, 2009.
- MONBEIG, Pierre. **Pioneiros e fazendeiros de São Paulo**. Trad. Ary França e Raul de Andrade e Silva. São Paulo: Hucitec, 1984.
- RODRIGUES, Paulo Roberto Ambrósio. **Introdução aos sistemas de transporte no Brasil e à logística internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 2003.
- SANTOS, Milton. SILVEIRA, Maria Laura. **Brasil: Território e Sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. **Planos de viação: Evolução histórica 1808 – 1973**. Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Transportes, 1974.
- \_\_\_\_\_. **Os caminhos do Brasil**. Brasília: Ministério dos Transportes, 1999.

## LEGISLAÇÃO

- BRASIL. Decreto nº 5.141, de 05 de janeiro de 1927.
- BRASIL. Decreto nº 24.497, de 29 de junho de 1934.
- BRASIL. Lei nº 467, de 31 de Julho de 1937.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 8.463, de 27 de Dezembro de 1945.