

# **POLÍTICAS PÚBLICAS: O Brasil não fez opção pelo transporte rodoviário**



**Eiti Sato**

Professor Associado da Universidade de Brasília. Doutor em Sociologia pela USP. Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Cambridge, Reino Unido.  
[irel.sato@gmail.com](mailto:irel.sato@gmail.com)

Há décadas que debates e seminários sobre transporte público e transporte de cargas no Brasil são realizados enquanto os órgãos de imprensa têm apresentado várias reportagens e documentários mostrando os problemas e as falhas nos sistemas e serviços de transporte público e de cargas. As conclusões e recomendações têm sido bastante semelhantes e bastante previsíveis: o transporte público e de cargas é insuficiente e de baixa qualidade, os investimentos na rede ferroviária não deveriam ter sido abandonados, a malha rodoviária é de péssima qualidade, os transportes por via aquática têm enorme potencial, mas jamais foram devidamente considerados, etc. etc. No entanto, recentemente, mais do que qualquer seminário ou reportagem, a crise desencadeada pela paralisação dos transportadores rodoviários expôs de forma muito mais dramática (e dolorosa para a população) a extensão e a profundidade da dependência brasileira de um transporte rodoviário que, apesar de precário, responde por mais de 60% da carga transportada no país. Com efeito, a crise mostrou que a paralisação dos transportadores de carga por

via rodoviária tem potencial suficiente para, virtualmente, paralisar toda a economia brasileira. Conforme dados do CNT, a matriz de transporte de cargas (tonelagem bruta) no Brasil apresenta a seguinte composição:

- rodoviário = 61,1%;
- ferroviário = 20,7% sendo que 85% desse total refere-se a minério de ferro;
- aquaviário = 13,6%;
- dutoviário = 4,2%;
- aéreo = 0,4%.

Essas cifras podem sugerir que o Brasil realmente fez uma clara opção pelo modal rodoviário, uma observação mais atenta, no entanto, irá mostrar que essa é, de fato, uma conclusão equivocada porque, na realidade, *o Brasil não investiu em nenhum modal de transporte, nem mesmo nos transportes rodoviários*. Esse modal tornou-se dominante pelo simples fato de ser aquele que praticamente não demanda investimentos, quando se trata de construir estradas de baixos padrões técnicos, que é o caso da grande maioria das estradas brasileiras. No Brasil, apenas 13% das rodovias são pavimentadas, ou seja algo em torno de 220 mil km de estradas, e mesmo essas rodovias, em sua maior parte, é constituída de piso asfáltico de qualidade técnica inaceitável em outros países. A própria CNT avalia que apenas 40% das estradas asfaltadas no Brasil podem ser consideradas ótimas ou boas pelos padrões internacionais. Em países como Alemanha, França e Itália essa proporção é de 100% e nos EUA, cuja malha rodoviária é quase quatro vezes a brasileira, são cerca 4,5 milhões de km de estradas pavimentadas, isto é, cerca de 65% das rodovias nos EUA são pavimentadas. Em países em desenvolvimento como a Índia e China, essa proporção se aproxima dos 50%. Ademais, em outros países, além de se investir nos transportes rodoviários, investe-se pesadamente também em outros modais de transporte. Na Alemanha, por exemplo, além da malha rodoviária cobrir todo o território nacional com

excelentes estradas, o país conta com um eficiente sistema ferroviário que se estende por 41 mil km. No Brasil são apenas 28 mil km de ferrovias, embora o território brasileiro seja 23 vezes maior do que o da Alemanha.

### **A pergunta a ser feita**

Dessa forma, a pergunta central não deveria ser por que o Brasil investiu em transporte rodoviário, abandonando outros modais, em especial o ferroviário. A pergunta deveria ser por que, ao contrário do que ocorre em outros países, os sucessivos governos brasileiros, ao longo de décadas, não têm feito investimentos significativos em transportes de qualquer tipo? Posto de outra maneira, por que em outros países, governos comandados por partidos das mais diferentes orientações ideológicas, têm construído, ao longo dos anos, um sistema de transporte público e de transporte de carga muito mais completo e mais eficiente do que o brasileiro?

A resposta começa por uma breve explicação do porque todas as economias mais avançadas investem continuamente em seus sistemas de transporte público e de carga. Em economia, *externalidades* são entendidas como os efeitos colaterais sobre setores ou sobre atividades econômicas que são gerados por uma atividade ou recurso criado por agentes externos. As *externalidades* podem ser positivas ou negativas, isto é, podem influenciar positiva ou negativamente a atividade econômica. Nas economias modernas uma das principais fontes de *externalidades* têm sido os sistemas de transporte que reduzem custos, incentivam o surgimento de atividades econômicas e aumentam a produtividade dos indivíduos e das empresas. Dessa forma, todos os governos de economias mais avançadas têm se guiado sistematicamente pela percepção de que um sistema eficiente de transporte público e de cargas é uma das formas mais eficazes de produzir *externalidades positivas* para aumentar a produtividade e a competitividade das economias em um mundo onde os mercados estão

cada vez mais integrados. Em qualquer país os transportes públicos e o transporte de cargas recebem subsídios governamentais, uma vez que, mesmo no longo prazo, são atividades cujos custos, se considerados individualmente, seriam demasiadamente elevados para o indivíduo (transporte público) e para as empresas (transporte de cargas). O entendimento é, em resumo, o de que esses subsídios têm uma função social e econômica importante ao elevar a produtividade e a competitividade nos mercados internacionais, e ao estimular o crescimento econômico, gerando empregos e renda no país. Mais recentemente, tanto o transporte público quanto uma boa matriz de modais de transporte de cargas têm emergido como item importante também para a mitigação de danos ambientais provocados pela indústria e pelo uso excessivo do automóvel nas grandes cidades.

Apesar de tudo, as *externalidades* geradas por eficientes meios de transporte são reconhecidamente efetivas, mas sempre muito difusas. Ou seja, os sistemas de transporte são verdadeiramente um *bem público* para os indivíduos, para as empresas e para as atividades econômicas em geral. Assim, tal como a segurança pública ou o ar puro, os benefícios, ou *externalidades positivas* como chamam os economistas, são difusos e indivisíveis, isto é, todos se beneficiam, indistintamente, da existência de bons sistemas de transporte. Essa é a principal razão que explica porque governantes de qualquer partido na maioria dos países não deixam de investir em diferentes modais de transporte para facilitar a mobilidade de pessoas e de cargas.

No Brasil, portanto, a pergunta correta a ser feita seria: por que, independente de partidos políticos a que pertençam, diferentemente do que ocorre em outros países, os governos nas últimas décadas virtualmente abandonaram os investimentos em sistemas de transporte de qualquer tipo?

## **O orçamento público num Estado *patrimonialista*: uma possível resposta**

Aparentemente as explicações se concentram em duas motivações principais que se combinam notavelmente: de um lado, o fato de que as *externalidades econômicas* produzidas por um sistema de transporte eficiente são difusas e não aparecem no espaço curto de tempo de um mandato; de outro lado, o fato de que por diversas razões, o vício do *patrimonialismo*, embora com feições diferentes, ressurgiu com força na prática política que emergiu após a “redemocratização” no Brasil. Em um país *patrimonialista*, a eleição ou, mais ainda, a reeleição são justificativas plenamente aceitas até pelos analistas e pela grande imprensa para a formulação de políticas.

Com efeito, mais do que em outros países, no Brasil o vício identificado pelos cientistas políticos como *patrimonialismo*, tem dificultado os investimentos que transcendem o espaço de um mandato e que tenham a característica de apresentar resultados difusos como seria o caso dos investimentos em ferrovias ou transporte aquaviário. Por *patrimonialismo* entende-se um sistema político no qual os domínios público e privado se confundem. Na realidade, no passado, essa era uma característica comum a praticamente todos os Estados. O monarca ou o barão local gastava as rendas pessoais e as rendas obtidas pelo governo de forma indistinta, ora para assuntos pessoais (construção de suntuosas residências, festas de casamento de familiares, etc.), ora para assuntos de governo (como a construção de uma ponte, de uma estrada, ou o pagamento de exércitos para defender a nação). Em outras palavras, como o termo sugere, o Estado acaba se tornando parte do *patrimônio* de seus governantes. Nas sociedades que se modernizaram ao longo dos últimos dois séculos, a distinção entre as esferas pública e privada, tornou-se bastante clara. No caso do Brasil, a maioria dos estudiosos concorda que essa distinção continua pouco clara.

Com efeito, recentemente, manifestações desse fenômeno puderam ser vistas de forma explícita nos episódios envolvendo as acusações de políticos em processos de corrupção nos quais, na maioria dos casos, os acusados se defendem alegando direitos a privilégios de foro ou direitos de ocuparem e de se manterem em cargos públicos. Na realidade, defendem seu cargo ou seu mandato como se defendessem os direitos de propriedade sobre seu patrimônio particular. Parece bastante revelador o fato de que no Brasil, um governante, um parlamentar, ou uma autoridade que assume uma pasta ministerial ou outra posição pública "tomam posse do cargo". Nas grandes democracias os governantes não "tomam posse" de cargos, mas se "comprometem" a desempenhar as funções e tarefas exigidas pelo cargo para o qual foi eleito ou designado.

No caso dos modais de transportes é fácil de ver que investimentos em ferrovias (como é feito em outros países) desperta muito pouco interesse para os governantes em um Estado notavelmente *patrimonialista*. Investimentos em ferrovias significa elevadas despesas de construção e, principalmente, despesas continuadas de manutenção. Como já mencionado, em nenhum país as ferrovias são financeiramente auto-suficientes e, por essa razão, são subsidiados em razão das *externalidades positivas* que geram. Com efeito, em países como os EUA e o Japão, onde existem dezenas de companhias ferroviárias públicas e privadas, os serviços continuam sendo subsidiados e a razão para subsidiar de várias formas as ferrovias é devido ao reconhecimento da importância do transporte ferroviário como elementos positivos de *externalidade econômica* para toda a economia americana e japonesa, não apenas como fatores capazes de aumentar a eficiência e a produtividade, mas também como elementos de integração econômica e social de regiões afastadas dos grandes centros urbanos. Fala-se na distinção entre política de Estado e política de governo e, no caso dos investimentos em transportes,

claramente está se falando em política de Estado, uma vez que a construção e a manutenção de sistemas de transporte apresentam duas características típicas das políticas de Estado: devem ser continuadas, independente do partido no poder, e geralmente os projetos de construção, modernização e ampliação desses sistemas transcendem os limites de tempo de um mandato. O *patrimonialismo*, por sua vez, coloca sistematicamente os benefícios pessoais de um cargo público e, portanto, a permanência nesse cargo acima do bem público. Em outras palavras, pode-se dizer que, para a mente patrimonialista, as políticas de Estado lhes são estranhas, de fato ininteligíveis. Essas considerações de natureza teórica são importantes para se analisar e compreender adequadamente a natureza da carência crônica dos investimentos nos diferentes modais de transporte, incluindo-se o transporte rodoviário.

A construção de rodovias se associa à indústria automotiva, que hoje se constitui no item de maior destaque em termos de receita fiscal. Cada veículo produzido e comercializado rende ao Estado cerca de 30% de seu valor de venda e de cada litro de combustível consumido, o Estado fica com quase a metade do valor pago pelo consumidor final. Além do mais, os proprietários de veículos pagam anualmente cerca de 2 a 3% do valor de seu veículo pelo direito de usar ruas e estradas (IPVA). Considerando que a indústria brasileira produziu 2,7 milhões de veículos em 2017 e que a frota brasileira está perto de 45 milhões de veículos circulantes, uma estimativa conservadora conclui que o sistema de posse de bem automotivo produz cerca de **R\$ 100 bilhões** ao ano de receitas em impostos e taxas. Se a esse valor for adicionado a arrecadação de impostos e taxas sobre combustíveis, devem ser adicionados outros **R\$ 200 bilhões**, já que, de acordo com os dados da ANP, em 2017, o país consumiu cerca de 150 bilhões de litros de gasolina, óleo diesel e etanol. Em contraste com esse valores, de acordo com dados da Confederação Na-

cional dos Transportes, os gastos federais com investimentos em rodovias no ano de 2016 foram de menos de **R\$ 9 bilhões**. O Estado de São Paulo, que possui as melhores rodovias do País, tem gasto apenas cerca de R\$ 150 milhões ao ano na manutenção de estradas. Em outras palavras, mesmo que se considerem os investimentos dos Estados e Municípios na expansão e manutenção de estradas e de vias públicas, o sistema automotivo (impostos e taxas sobre veículos e sobre combustíveis) é uma verdadeira “galinha de ovos de outro” em termos de produção de receitas fiscais. Ou seja, os governos não têm investido nem mesmo nas rodovias, que gera tantas receitas para o Estado. Assim, a pergunta correta seria: para onde vai esse enorme saldo (maior do que o PIB de muitos países de razoável dimensão) produzido pela indústria automotiva e pelos veículos em circulação?

Nesse quadro é que emerge a importância do *patrimonialismo* presente de forma marcante na política brasileira. A proliferação de ministérios é apenas uma parte visível da proliferação de instâncias e de agências governamentais que nem sequer precisariam existir, mas que servem para acomodar a incessante demanda por cargos e por posições tanto por parte de “aliados” quanto por parte de personalidades políticas incômodas aos governantes. Embora com alguma dificuldade, os movimentos sociais preocupados com a “transparência” na administração pública, têm conseguido revelar dados sobre os custos de instituições como o Congresso Nacional no nível Federal e como as Assembléias e Câmaras Legislativas nos níveis estaduais e locais. As cifras são bastante impressionantes: comparativamente, o custo do Congresso Nacional brasileiro é praticamente igual ao do Congresso Americano, ou três vezes o custo do congresso Mexicano, ou ainda cinco vezes o do Parlamento da Alemanha e da França. É óbvio que cada país tem suas particularidades, mas a disparidade é demasiadamente grande e, no caso dos EUA, é preciso considerar que o PIB e a renda média naquele país são várias vezes



maiores do que as do Brasil. Pode-se adicionar a esses dados, por exemplo, o custo de uma Assembléia Legislativa como a do Distrito Federal, na qual, proporcionalmente, o custo por deputado é cerca de duas vezes maior que o de um Deputado Federal. O fato é que apenas o custo do Congresso Nacional (Câmara de Deputados e Senado Federal) é equivalente ao total dos gastos anuais com investimentos e manutenção de toda a malha rodoviária nacional.

É óbvio que os gastos com o Congresso Nacional e com as Assembléias e Câmaras Legislativas locais não consomem toda a arrecadação excedente do sistema automotivo, mas servem como indicadores de como os governos têm tratado a questão orçamentária ao longo de décadas. Na realidade, fornece pistas para entender porque os governos sistematicamente permanecem alheios aos investimentos que seriam necessários não apenas às rodovias e aos demais modais de transporte público e de cargas, mas também a outros segmentos que dependem de recursos governamentais. Enquanto autoridades de qualquer ramo ou nível da máquina do Estado são tratados como proprietários de pequenos feudos (mandatos ou cargos públicos) os serviços públicos de qualquer natureza sofrem de carência crônica de recursos, especialmente aqueles que, por serem difusos em seus benefícios e resultados e por demandarem verdadeiras políticas de Estado, interessam pouco aos titulares de mandatos e de cargos públicos cujo objetivo primordial é a permanência nessas posições.

*Brasília/Junho/2018*