

ESTADO, TRANSPORTES E PLANEJAMENTO NO BRASIL: A ATUAÇÃO DO GEIPOT NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA OS TRANSPORTES

Sessões Ordinárias

4. Estados e Nações face à nova configuração do capitalismo

4.2. Estado e políticas públicas

Alcides Goularti Filho – alcides@unesc.net

Professor da UNESC

Doutor em Economia pela UNICAMP

Pesquisador do CNPq

Pesquisa financiada pelo MCTI/CNPq

Resumo

O objetivo deste artigo é discutir a atuação do Estado no setor de transportes por meio das políticas públicas formuladas pela Empresa Brasileira de Planejamento de Transporte (Geipot) entre 1965 e 2001. Em sua trajetória, a atuação do Geipot foi mais significativa quando o Estado esteve mais presente na definição dos rumos da economia nacional (1960–1970), e menos significativa na fase de ajuste fiscal e desmonte do aparato estatal voltado ao planejamento (1980–1990). A história econômica do Geipot será analisada neste texto em cinco tópicos. Inicialmente será destacada a criação do Geipot e a publicação dos primeiros projetos durante a década de 1960. O segundo tópico discute a atuação da empresa durante a década de 1970, quando houve o alargamento das funções do planejamento no Brasil. O terceiro tópico abrange os anos de 1980 e discute dois momentos diferentes: de continuação e de arrefecimento das políticas públicas. A década de 1990, com o forte ajuste fiscal e desmonte dos instrumentos de planejamento, repercutindo diretamente no Geipot, será discutida no quarto item. Por fim, o texto traz breves considerações finais com uma reflexão da relação entre Estado, planejamento e políticas públicas destinadas aos transportes.

Palavras-chaves: Planejamento. Estado. Transporte. Políticas Públicas. Autarquia.

Abstract

The objective of this paper is to discuss the action of the state in the transportation sector through public policies formulated by the Empresa Brasileira de Planejamento de Transporte (Geipot) between 1965 and 2001. In its history, the actions of Geipot was more significant when the state was more present in defining the direction of the national economy (1960–1970), and less significant fiscal adjustment phase and dismantle the state apparatus oriented to planning (1980–1990). The economic history of Geipot will be analyzed in this paper into five topics. Initially will be highlighted Geipot creation and publication of the first projects during the 1960s. The second topic discusses the company's performance during the 1970s, when there was enlargement of the functions of planning in Brazil. The third topic covers the years 1980 and discusses two different times: the continuation and cooling of public policy. The 1990s, with strong fiscal adjustment and dismantling of planning instruments, impacting directly on Geipot, will be discussed in the fourth item. Finally, the text provides brief final considerations with a discussion of the relationship between state, planning and public policy for transport.

Keywords: Planning. State. Transportation. Public Policy. Autarchy.

1. Década de 1960: Estado e planejamento e criação do Geipot

O planejamento no Brasil passou a assumir formas mais claras em decorrência da ampliação das funções do Estado, que passou a politizar as relações econômicas e colocou a industrialização como meta para superar o subdesenvolvimento. Entre 1930 e 1960, segundo Ianni (1986), assistimos a um movimento pendular na economia e sociedade brasileira, em que, em determinados momentos (1930–1945, 1951–1954 e 1961–1964), o Estado assumiu uma postura mais nacionalista e popular e, em outros (1946–1950 e 1956–1960), deu mais ênfase ao processo de internacionalização da economia. Contudo, em ambos os momentos, a industrialização foi um moto-contínuo que ziguezagueava. O golpe militar de março de 1964 não alterou a rota do “progresso técnico”, mas aprofundou o caráter desigual da sociedade brasileira, gestando as perversidades da “modernização conservadora”.

A experiência do Plano de Metas revelou a necessidade de manter o planejamento como a “ordem do dia” para o governo federal e para as unidades federativas. A centralização da política dos transportes era executada pelo Ministério da Viação e Obras Públicas, que era assessorado pelos órgãos específicos vinculados a rodovias (DNER), ferrovias (DNEF), portos (DNPVN), navegação (CMM) e aviação (DAC). A continuação do planejamento nos transportes exigia a elaboração de estudos com vistas à formulação de novos planos. Entre 1961 e 1962, a instabilidade política, causada pela renúncia de Jânio Quadros e pelo insucesso do parlamentarismo, desorientou o governo no sentido de dar continuidade ao planejamento herdado da década anterior. A tentativa malfadada do Plano Trienal (1963–1965), o golpe militar e a desaceleração da economia, que vinha de uma taxa de crescimento do PIB de 9,26% ao ano entre 1957 e 1961, caindo para 4,32% entre 1962 a 1965, arrefeceram os vultosos investimentos que o setor do transporte vinha recebendo desde o início do Plano de Metas.

No entanto, justamente no período entre 1961 e 1965, foram lançadas as bases institucionais que se tornaram angulares na formulação e coordenação da nova política de transportes. Durante o Plano de Metas, foram criados diversos grupos executivos que se tornaram responsáveis por aproximar o governo dos especialistas e dos empresários para juntos definirem objetivos setoriais de investimentos. Com base no Decreto 51.201, de 17 de agosto de 1961, foi criado o Grupo Executivo de Coordenação dos Transportes (GET) como órgão assessor da Comissão de Amparo à Produção Agropecuária. O conselho diretivo do GET era composto por representantes dos principais órgãos nacionais, públicos e privados, vinculados ao setor de transportes, que pela primeira vez estariam todos juntos num só órgão. Contudo, mesmo com representantes dos diversos segmentos, a finalidade do GET era

elaborar estudos e propostas com o intuito de aproveitar de forma mais eficiente o sistema de transporte com vistas a uma melhor distribuição de alimentos no Brasil.

A criação do GET abriu espaço para ampliar a materialidade institucional da política de transportes no Brasil, cujo passo seguinte foi a criação do Conselho Nacional de Transportes (CNT). A tentativa de criar o Conselho Nacional de Transporte remete ao ano de 1956, quando Juscelino Kubitschek preconizava uma reforma no ministério, porém o Conselho veio a ser concretizado somente em 28 de dezembro de 1961, com base no Decreto 430, cujas principais finalidades eram:

- I - estudar e propor a definição da política geral de transportes no País;
- II - estudar e propor a coordenação dos investimentos federais no sistema de transporte;
- III - recomendar a orientação a ser seguida pelos órgãos federais com competência em matéria de transportes;
- V - manter atualizadas as informações sobre características, estado e capacidade das vias, equipamentos e instalações do sistema nacional de transporte;
- VI - estudar os fluxos de trocas, internos e externos, com vistas ao planejamento da operação do sistema de transportes e dos investimentos para seu desenvolvimento equilibrado;
- VII - estudar a economia dos vários meios de transporte, as condições para a distribuição ótima de tráfego e sugerir providências para alcançá-lo;
- VIII - estudar os investimentos nos vários meios de transporte e propor providências ou políticas para sua coordenação;
- IX - estudar e propor providências para a coordenação da operação dos vários meios de transporte;
- X - estudar e propor a política nacional de transportes e a orientação a ser obedecida pelos diversos órgãos federais, em execução desta política (BRASIL, 1961).

O CNT, presidido pelo ministro da Viação e Obras Públicas, seguia quase a mesma linha do GET no que concerne à composição do seu conselho deliberativo, ficando de fora as instituições privadas. O mesmo conselho foi recriado em 1964, Decreto 4.563, de 11 de dezembro, porém assumiu um caráter mais militar com a inclusão de membros do Estado-Maior das Forças Armadas, além de receber uma incumbência específica: coordenar a execução do Plano Nacional de Viação.

Art. 8º O representante do Estado-Maior das Forças Armadas e o Diretor de Aeronáutica Civil poderão recorrer, com efeito suspensivo, das decisões do Conselho, ao chefe do Estado-Maior das Forças Armadas e ao Ministro da Aeronáutica, e estes, se for o caso, ao presidente da República (BRASIL, 1964).

Era o prenúncio de uma época em que a política de transporte passa a fazer parte da “doutrina de Segurança Nacional”.

Ao estabelecer a atual política de transportes, o governo teve em mente dotar o País de uma infraestrutura adequada às necessidades imediatas e futuras, bem como promover a integração das várias modalidades de transporte, objetivando reduzir os custos operacionais dos serviços e aumentar a produtividade de todo o sistema. Definiu o governo, assim, as diretrizes em cada setor, determinando rigorosa seleção dos investimentos segundo critérios econômicos, tanto para a expansão da infraestrutura como para a operação dos serviços, ressalvadas apenas as **necessidades imperiosas ligadas à Segurança Nacional** (grifos do autor) (BRASIL, p. 56, 1968).

Os militares no poder, pós-1964, além de cercearem os valores democráticos e humanos, viram-se na obrigação de retomar o crescimento econômico pautado na definição de metas de investimentos. É nesse clima de ampliação da materialidade institucional da política de transporte, de retomada do crescimento e de dar respostas convincentes à “nova” elite dirigente de que a “normalidade” estava garantida, que os militares formularão a política de transporte que norteará as ações estratégicas nas próximas duas décadas.

Durante a ditadura militar, a realização de acordos políticos e técnicos entre o governo brasileiro e instituições públicas e privadas dos Estados Unidos foi muito comum. Um dos mais conhecidos e polêmicos foi o realizado entre o Ministério da Educação e o *United States Agency for International Development* (Acordo MEC/USaid), que tinha como objetivo promover a reforma educacional no Brasil. No setor de transporte, foi firmado com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), vinculado à Organização das Nações Unidas (ONU), um Acordo de Assistência Técnica para a realização do Estudo de Transportes do Brasil. Para realizar os trabalhos técnicos, foi contratada a empresa norte-americana *Coverdale & Colpitts*, sediada em Nova York.

No Brasil, para realizar as tarefas de acompanhamento, foi criado pelo Decreto 57.003, de 11 de outubro de 1965, o Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes (Geipot) e o Fundo de Pesquisas de Transportes. O grupo era composto pelos seguintes ministros: Ministro da Viação e Obras Públicas, Ministro da Fazenda, Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica e Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas. Seu objetivo inicial definido no decreto de criação era “traçar as diretrizes para o atendimento integrado, eficiente e econômico da presente e futura demanda de transportes no País”.

Os trabalhos de instalação oficial do Geipot ocorreram no dia 18 de dezembro de 1965, quando foi realizada a reunião com os técnicos do Bird, sendo definido com representantes legais do grupo: Lafayette do Prado (diretor), Newton Tornaghi, do Ministério da Viação e Obras Públicas, e Walter Lorch, do Ministério do Planejamento. Na oportunidade ficou definido que o grupo teria como sede a cidade do Rio de Janeiro, com escritórios em

São Paulo, Curitiba e Porto Alegre, além de se traçarem as áreas prioritárias que o estudo abrangeria (FOLHA DE SÃO PAULO, p. 40, 19/12/1965). O acordo foi considerado estratégico para o Palácio do Planalto, que dispensou edital para a contratação das firmas estrangeiras e fez vultosa antecipação de recursos, solicitando crédito especial ao Congresso Nacional, em outubro de 1966 (FOLHA DE SÃO PAULO, p. 11, 27/10/1966). Para executar os trabalhos, foram contratados 78 técnicos estrangeiros, 84 brasileiros e três empresas estrangeiras de consultoria. Uma empresa norte-americana ficou responsável pelos estudos voltados à área ferroviária, uma francesa pelos estudos rodoviários e uma holandesa assessorou nos estudos do sistema portuário e navegação costeira (FOLHA DE SÃO PAULO, p. 3, 9/4/1966; FOLHA DE SÃO PAULO, p. 9, 9/6/1966).

Os diversos relatórios finais concluídos separadamente foram entregues entre junho de 1967 e maio de 1968, sob o título “Estudo de Transportes no Brasil”. Na I Fase Volume I temos o “Resumo dos Estudos”, que traz um apanhado geral das análises feitas pelas firmas contratadas. Conforme estabelecido no contrato, o “Estudo” está dividido em três partes:

- a) Organização e política nacional de transportes
- b) Estudos ferroviários
- c) Estudos portuários (Rio de Janeiro, Niterói, Santos, São Sebastião e Recife)
- d) Navegação de cabotagem
- e) Plano diretor rodoviário (Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul)

A falta de comando e de harmonia entre as diversas iniciativas do governo voltadas aos transportes foi um dos graves problemas apontados pelo “Estudo”:

Falta uma organização, dentro do Ministério, para a coordenação dos investimentos públicos em transportes e para a análise dos programas de investimentos apresentados pelas diferentes modalidades, com o intuito de analisá-los e justificá-los, definindo também as prioridades relativas dentro do programa geral de investimentos em transportes (GEIPOT, p. 11, 1967).

Como sugestão, o “Estudo” fazia a seguinte recomendação:

Foram feitas recomendações para a centralização mais efetiva das dimensões relativas ao estabelecimento da política e das diretrizes de coordenação de transportes, dentro do Ministério, através de duas divisões: divisão de coordenação e divisão de estatística e custo (GEIPOT, p. 12-13, 1967).

Como medida imediata sugerida pelo “Estudo” e acatada por Brasília, em 15 de março de 1967, foi criado o Ministério dos Transportes em substituição ao Ministério da Viação e Obras Públicas, criado em 1891, cujo comando foi assumido pelo coronel Mario David Andreazza. Não foi apenas uma mudança de nome, mas sim a ampliação da centralização das tomadas de decisões, colocando todas as autarquias e órgãos inferiores aos ditames na nova política nacional de transporte que estava emergindo no bojo do Estado repressivo.

Com diretrizes gerais para uma nova política de transportes, o Estudo fez as seguintes recomendações:

- Planejamento de novos investimentos em transportes
- Utilização de investimentos feitos no passado
- Regulamentação de serviços de transportes
- Distribuição intermodal de tráfego
- Tributação sobre os serviços de transportes
- Estabelecimento da contribuição dos usuários pelo uso da infraestrutura de transporte proporcionada pelo setor público (GEIPOT, p. 8, 1967).

Centralização das tomadas de decisão, planejamento e integração intermodal será a tônica da política de transportes pós-1967, que teve como catalisador o Geipot na formulação de diagnósticos, diretrizes e projetos para atender a demandas do Ministério dos Transportes e de diversos órgãos federais, estaduais e municipais. Após a conclusão dos trabalhos do Bird, o Geipot deveria ser dissolvido, pois já havia cumprido sua missão, incumbida pelo decreto de 1965. Contudo, na prática, mesmo durante a elaboração do Estudo e imediatamente após sua conclusão, o Geipot já estava atuando como um órgão governamental, assessorando instituições públicas na formulação de projetos.

Em fevereiro de 1967, o Geipot organizou a Primeira Semana Nacional dos Transportes no Rio de Janeiro cujo objetivo era “debater livremente assuntos capitais referentes aos componentes da infraestrutura do desenvolvimento brasileiro” (FOLHA DE SÃO PAULO, p. 9, 13/2/1967). O grupo já estava atuando em todas as regiões, apresentando proposta de planos rodoviários, unificação ferroviária, mobilidade urbana e navegação, com destaque para os estudos do rodoanel na região metropolitana de São Paulo e do metrô na capital paulista (FOLHA DE SÃO PAULO, p. 11, 20/3/1969).

O Decreto-Lei 516, de 7 de abril de 1969, alterou o nome do Geipot, que passou a chamar-se Grupo de Estudos para Integração da Política de Transportes, cujas atribuições previstas eram executar os trabalhos complementares das fases I e II do convênio assinado com o Bird. Na mesma oportunidade, foi criado o Fundo de Integração de Transportes,

oriundo de recursos orçamentários e transferidos de órgãos da administração direta, destinado a financiar os gastos com a execução de estudos e pesquisas voltadas ao planejamento integrado dos transportes.

Entre 1965 e 1970, foram realizados pelo Geipot os seguintes projetos, incluindo os que resultaram do convênio com o Bird (GEIPOT, 1976):

- Estudo do sistema ferroviário federal 1965–1967
- Estudo da rede ferroviária paulista 1965–1967
- Estudo da navegação de cabotagem no País 1965–1967
- Estudo dos sistemas portuários de Santos, Recife e Guanabara 1965–1967
- Projetos de engenharia para obras específicas 1965–1967
- Elaboração de planos diretores modais 1965–1968
- Estudo dos sistemas rodoviários do Brasil, com exceção da Região Norte 1965–1968
- Estudos de transportes no Brasil 1969
- Estudo integrado de transporte na área do Médio São Francisco 1969–1970
- Estudo de Transportes na Bahia 1969–1970

Podemos afirmar que o Geipot chega ao final da década de 1960 com uma boa experiência acumulada na elaboração de estudos e projetos voltados à integração das diversas modalidades de transportes, o vértice da nova política de transporte no País. Em parte, essa experiência foi repassada por meio do convênio realizado com o Bird e executado por firmas estrangeiras de consultoria. Contudo, não podemos ignorar a capacidade técnica da equipe de profissionais dos diversos órgãos vinculados ao antigo Ministério da Viação e Obras Públicas e que integraram a equipe do Grupo pós-1965.

Com a materialização institucional do Estado, que passou a atuar em várias frentes, individualizando os processos políticos por meio da criação de órgãos e departamentos, formou-se no seio da estrutura estatal um corpo técnico e qualificado para dar amparo ao executivo na elaboração de planos, projetos e diagnósticos (POULANTZAS, 1985). Surge a moderna tecnocracia pautada em fundamentos técnicos e científicos composta de profissionais com formação acadêmica pautada na meritocracia. Pós-1964, os militares no poder valorizarão muito a tecnocracia e darão a ela a responsabilidade de realizar os estudos e sugerir propostas de ações (IANNI, 1986). No entanto, é mister lembrar que não há neutralidade da formação técnico-científica, uma vez que o corpo de funcionários dos diversos órgãos de planejamento estava atendendo às demandas de uma elite nativa conservadora e de um Estado autoritário.

2. Década de 1970: alargando as funções do planejamento

Como já foi amplamente analisado na literatura econômica, o Brasil viveu no início da década de 1970 um período de altas taxas de crescimento em torno de 10,0% ao ano. A reforma fiscal e monetária posta em prática entre 1966 e 1968 pelo Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg) criou as condições favoráveis para o País retomar o crescimento com ampliação do mercado interno e a continuação do projeto nacional de industrialização ancorado no financiamento interno (público) e externo (privado). Entre 1968 e 1973, o Brasil viveu o seu “milagre econômico”, com crescimento médio do PIB de 11,16% ao ano, ao mesmo tempo em que parte da sociedade civil acompanhava o aprimoramento dos aparelhos repressivos e a ampliação das desigualdades sociais.

Destacamos três grandes iniciativas tomadas diretamente pelo Executivo federal que influenciaram diretamente no sistema de transporte no País: o Programa de Integração Nacional (PIN, 1970–1974), o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND, 1972–1974) e o Plano Nacional de Viação (PNV, 1973).

Sob o auspício da doutrina da segurança nacional, em 16 de junho de 1970, por meio do Decreto-Lei 1.106, foi aprovado o Programa Nacional de Integração (PIN), cujo objetivo principal era promover a integração econômica e regional das áreas atendidas pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). O PIN estava dividido em quatro ações estratégicas para o Norte e Nordeste:

- Construção da Rodovia Transamazônica e Cuiabá–Santarém;
- Construção de portos fluviais que se integram com a Transamazônica (Altamira, Itaituba, Santarém e Imperatriz)
- Projeto da Rodovia Perimetral Norte
- Estudos para a construção da estrada de ferro entre a província geológica de Carajás ao porto de Itaqui (MA) (PEIXOTO, 1977)

O I PND, lançado no auge do “milagre econômico”, retoma a ideia do planejamento global com metas setoriais. Como metas de crescimento, estava prevista, para o período, uma ampliação do PIB em 41,0% e do investimento bruto fixo de 58,0%. Na área dos transportes o I PND incorpora o PIN, que o associa ao Programa de Redistribuição de Terra e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (Proterra), além de combinar com projetos específicos, como o I Plano da Construção Naval 1971–1975. A previsão rodoviária era ampliar em 62,0%

a malha pavimentada e, no setor ferroviário, deveria continuar a política de unificação da rede e de erradicação dos ramais deficitários (BRASIL, 1972).

Por fim, a terceira iniciativa foi o Plano Nacional de Viação, aprovado pela Lei 5.917, de 10 de setembro de 1973. Os planos anteriores foram os de 1934 e 1964, que serviram de base para o novo plano de 1973. O plano define a conceitualização geral do “Sistema Nacional de Viação”, unificando as diversas modalidades (rodovia, ferrovia, porto, hidrovia, aerovia e transportes urbanos). O plano traçou o seguinte objetivo:

O objetivo essencial do Plano Nacional de Viação é permitir o estabelecimento da infraestrutura de um sistema viário integrado, assim como as bases para planos globais de transporte que atendam, pelo menor custo, às necessidades do País, sob o múltiplo aspecto econômico–social–político–militar (Lei 5.917, de 10 de setembro de 1973).

Entre 1970 e 1973, foram executados os seguintes projetos (GEIPOT, 1976):

- Estudo de áreas portuárias situadas nos Estados do Paraná e Santa Catarina 1970–1971
- Estudo técnico-econômico do transporte fluvial nos rios Paraná, Paraguai, Uruguai e nos seus afluentes navegáveis 1971–1972
- Plano diretor para aproveitamento da área de contorno do fundo da Baía da Guanabara 1971–1972
- Estudos sobre a incidência dos componentes estrangeiros nos custos de construção rodoviária 1972–1973
- Plano geral de organização do serviço de navegação da Bacia do Prata 1972–1973

Numa rápida análise dos projetos acima citados, percebe-se até 1973, ano em que estava prevista a conclusão dos investimentos preconizados pelo “Estudo de Transporte no Brasil”, que o Geipot ganhou autonomia e executou projetos que não constavam no convênio assinado em 1965.

O crescimento acelerado e as expectativas favoráveis da primeira metade dos anos de 1970 criavam mais vigor para executar a nova política de transportes, cujos estudos e projetos estavam sendo arquitetados pelo Geipot. Nesse ambiente foi aprovada a maior reforma no grupo por meio da Lei 5.908, de 20 de agosto de 1973, que alterou sua natureza jurídica, passando a chamar-se Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes, com personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio e autonomia administrativa e financeira. Com mais autonomia jurídica e financeira, o Geipot passou a assessorar de forma mais rotineira os estados, municípios e o Ministério dos Transportes.

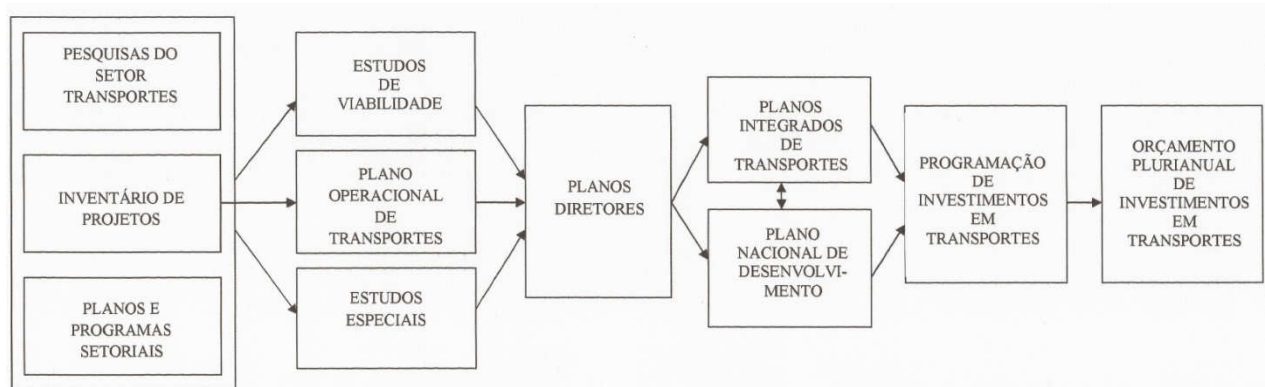
No primeiro relatório de atividades publicado pelo Geipot em 1974, temos a seguinte afirmação sobre a necessidade de mudança de regime jurídico e administrativo:

A solução adotada pelo governo federal, transformando o Grupo de Estudos para a Integração da Política de Transportes em uma empresa pública, conferiu a esse órgão, sem dúvida, maior flexibilidade para o desempenho de suas funções, à altura do momento presente, com garantias de sua sobrevivência pela captação de recursos financeiros oriundos dos seus trabalhos, prestados a outros órgãos públicos e privados, mediante convênio ou contratos. Trata-se de uma evolução natural, para melhor atender às necessidades de planejamento de transportes do país (GEIPOT, p. 11, 1974).

As tarefas arroladas pela direção do órgão que poderiam ser executadas foram assim definidas (GEIPOT, 1974):

- Pesquisa
- Inventário de projetos
- Estudos de viabilidade
- Planos operacionais de transportes
- Estudos especiais
- Planos diretores
- Planos integrados de transportes

Figura 1: Interdependência de atividades do Geipot



Fonte: Geipot, Relatório das Atividades, 1974.

O fluxograma acima revela o grau de maturidade a que chegou o Geipot no que diz respeito à incorporação da racionalização dos processos burocráticos, das modernas técnicas do planejamento e, sobretudo, à formação de uma tecnocracia qualificada. O quadro de técnicos, engenheiros, economistas, geógrafos e de outros profissionais de formação correlata estava pronto para atender às mais complexas demandas provenientes dos diversos ministérios.

Entre 1973 e 1974, o Geipot dedicou parte dos seus esforços em três grandes encomendas advindas do Ministério dos Transportes: a formulação das propostas do setor de transportes para o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND, 1975–1978), para o Orçamento Plurianual de Investimentos 1975–1977 e para o Programa Especial de Corredores de Exportação. No II PND, que previa uma ampliação do PIB em 61,0% no período, o Geipot propôs uma ampliação substancial dos investimentos nos setor de transportes. Nas rodovias, o aumento seria de 53,0% no total de quilometragem de rodovias pavimentadas, 37,0% nas ferrovias e 124,0% na frota mercante medidos em TPB (BRASIL, 1975). O Programa dos Corredores de Exportações tinha como objetivo executar obras especiais destinadas à melhoria do escoamento da produção agrícola, mineral e siderúrgica para os portos brasileiros. Foram selecionados portos, ferrovias e rodovias que serviram como corredores por onde circulavam as *commodities* que seriam as responsáveis pelos futuros superávits na balança comercial (MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, 1979).

Na segunda metade dos anos de 1970, ampliaram-se de forma exponencial as demandas do Geipot, que passou a atender a diversos órgãos, entidades e governos, como a Sunamam, que realizou o II Plano da Construção Naval 1975–1979, e a Portobras, o Plano Diretor Portuário do Brasil 1975–1984. Também começou a realizar convênios com entidades para fornecer dados e formular proposta, como o Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada (Ipea) e a Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan). No entanto, nesse período, entre as diversas frentes de atuação da empresa, podemos destacar três: os Planos Operacionais do Transportes (POT), o Plano Nacional de Transportes (PNT) e os Planos Diretores de Transportes Urbanos (PDTU).

O POT tinha como objetivos reduzir custo e aumentar a eficiência por meio da utilização máxima da infraestrutura de transportes existente no País, combinando as diversas modalidades, para escoar a produção de 20 produtos básicos para a economia nacional: siderurgia, minérios, açúcar, sal, cimento, soja, trigo, derivados de petróleo, fertilizantes, milho, madeira, carne, café, veículos e autopeças, arroz, mamona, sucos cítricos, algodão, petroquímica e produtos químicos. Foi empregada uma metodologia própria de trabalho, apresentada pelos técnicos do Geipot, que, segundo a empresa, imprimiria “uma nova filosofia na concepção e condução do planejamento para o transporte de cargas” (GEIPOT, p. 9, 1976).

O PNT deveria servir de subsídio para as futuras revisões do PNV, aprovado em 1973, e previa a realização de diagnósticos, prognose do sistema e formulação de alternativas (GEIPOT, 1977). Ele também foi fruto de uma trajetória de aprendizado e de acúmulo de

informações e projetos desenvolvidos pelo Geipot após 10 anos de atuação e que estava sendo subutilizada. Tornava-se necessário agregar todas as informações sob um único plano e formular um grande projeto nacional para os transportes para a década seguinte.

Reconhecendo a necessidade do aproveitamento integrado desse acervo, acrescido naturalmente de levantamentos complementares, decidiu o Ministério [dos Transportes] elaborar um documento que pudesse servir de orientação para as ações futuras do setor (GEIPOT, p. 8, 1978).

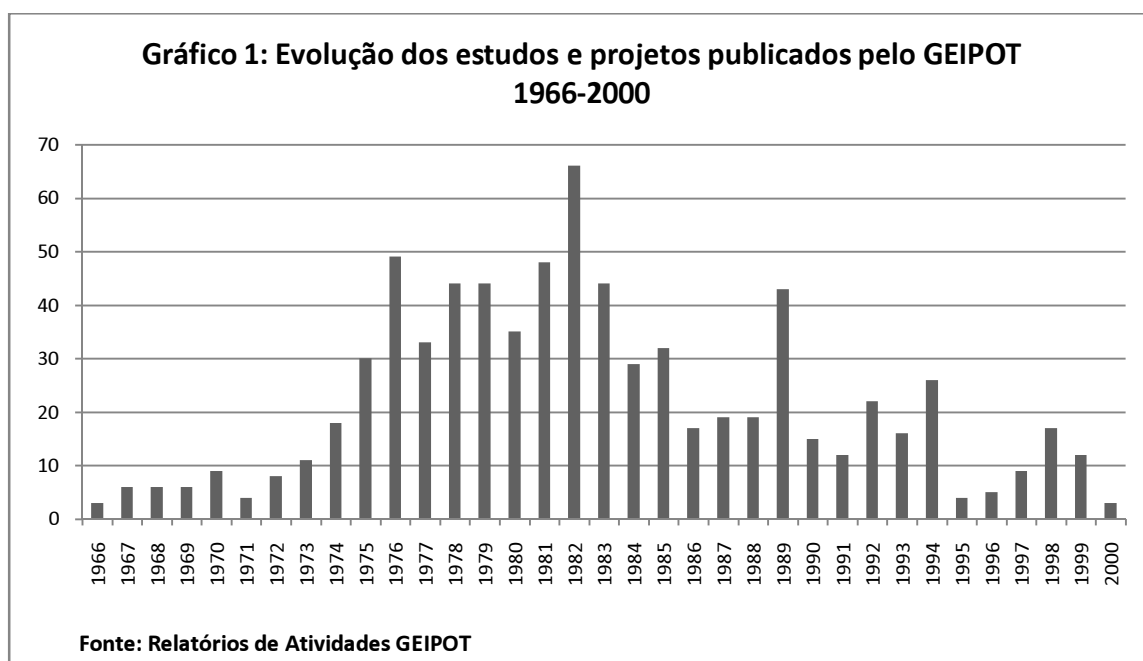
Com relação ao PDTU, o projeto nasceu a partir da Lei Complementar 14, de 8 de junho de 1973, que criou as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Como estava previsto na Lei, dois dos objetivos a serem alcançados com a criação das regiões metropolitanas eram a elaboração de planos de desenvolvimento integrado e a programação de serviços comuns. Entre esses serviços destacavam-se uso do solo e transportes e serviços viários. O Geipot colaborou basicamente com a formulação de projetos vinculados à construção de planos diretores, transporte urbano e trens de subúrbios e criou, em 1976, o Departamento de Transportes Urbanos. Entretanto, o Geipot não ficou restrito apenas às regiões metropolitanas definidas em 1973, mas ampliou seus serviços para outras cidades de porte médio, como Florianópolis, Maceió, Caxias do Sul e Pelotas (GEIPOT, 1977).

Além desses três grandes projetos estratégicos, também merecem destaque os estudos de acompanhamento que o Geipot fez ao Programa Nacional do Álcool (Proálcool). Dadas as diretrizes da nova política energética, que visava substituir derivados de petróleo pós-choque de 1973, o Geipot formulou, a pedido do Ministério da Indústria e Comércio, o “Estudo do Transporte de Álcool” e o “Acompanhamento do Programa Nacional do Álcool”. Ambos os estudos tinham como objetivo acompanhar a execução do Proálcool, observando seus impactos no sistema de transportes que estavam diretamente envolvidos com essa nova fonte energética (GEIPOT, 1978). Esse acompanhamento continuou sendo realizado de forma sistemática até 1984.

No final da década, o Geipot já estava estabelecido com sua sede em Brasília, três escritórios regionais (Rio de Janeiro, Porto Alegre e Recife), sete escritórios locais (Salvador, São Paulo, Fortaleza, Maceió, Belém, Florianópolis e Pelotas) e uma representação (Belo Horizonte). Sua estrutura administrativa operacional estava dividida em três diretorias: Diretoria I (Departamento de Planejamento e Departamento de Transportes Urbanos),

Diretoria II (Departamento de Programação e Projetos Especiais e Centro de Sistemas e Informações) e Diretoria III (Departamento do Apoio Técnico) (GEIPOT, 1979).

Observando a evolução dos estudos e dos projetos publicados pelo Geipot nos anos de 1970 (Gráfico 1), podemos acompanhar um crescimento substancial, sobretudo após 1973, quando o grupo transforma-se em empresa. Em apenas quatro anos, entre 1973 e 1977, o número de projetos passa de 11 para 49. O mesmo ocorre com o número de trabalhadores, quando a Empresa foi criada já havia nos quadros funcionais 527 trabalhadores, passando para 1.093 em 1978 (Gráfico 2).



A década de 1970 termina apresentando sinais de que a desaceleração econômica se aprofundaria. Os efeitos perversos do endividamento externo e da crise fiscal e financeira do Estado já anunciavam o esgotamento do padrão de financiamento e o comprometimento da execução do planejamento como mola mestra do crescimento. Um horizonte sem expectativas favoráveis de crescimento retraía os agentes econômicos em tomar decisões a favor de novos investimentos, acelerando ainda mais a desaceleração. Mesmo com os efeitos positivos promovidos pelos vultosos investimentos estatais executados no bojo do II PND, garantindo um crescimento médio do PIB entre 1975 e 1979 de 6,42% ao ano (entre 1970 e 1974 foi de 11,16% ao ano), a instabilidade apoderou-se da economia brasileira. Além das consequências sociais nefastas, o resultado mais grave foi o engessamento do Estado, imobilizando-o na sua

tarefa de promover e coordenar o desenvolvimento por meio da ampliação das suas funções econômicas e sociais.

Essa situação de agravamento fiscal e financeiro foi transmitida em todos os canais da esfera pública que, sobretudo no final da década, passou a adotar a austeridade como regra para auferir uma suposta estabilidade vindoura. Ledo engano, pois a austeridade acelerava ainda mais o ritmo da desaceleração, levando inevitavelmente a economia brasileira a uma recessão. Os anos entre 1981 e 1983 mostraram a fase cruel da recessão com uma taxa de crescimento médio do PIB de -2,12% ao ano. Foi o início de um longo período de estrangulamentos estruturais do sistema de logística no País, com destaque para energia, comunicação e transporte. Se nas três décadas anteriores (1950 a 1980 – crescimento médio do PIB de 7,41% ao ano), a tônica da política de transportes foi atender às demandas da industrialização, da urbanização e da fronteira agrícola, servindo de apoio para a formação de um amplo mercado interno, nas duas décadas seguintes (1980 a 1990 – crescimento médio do PIB de 1,97% ao ano), a estagnação econômica “contaminou” o sistema de transporte, que ficou subordinado à austeridade fiscal e às políticas macroeconômicas de estabilidade dos preços.

3. Década de 1980: reformas e manutenção dos objetivos

O Brasil inicia a década de 1980 enfrentando sérios problemas estruturais que se tornaram óbices para manter o País no mesmo ritmo de crescimento das décadas anteriores. O esgotamento do padrão de financiamento – pautado em recursos fiscais e parafiscais, gerenciado pelo Tesouro Nacional e BNDES, e externos, endividamento em órgãos e bancos internacionais – impediu a realização parcial e, em alguns casos, total de projetos públicos e privados que pudessem manter a economia na “marcha do crescimento”. O endividamento externo, com a exportação/evasão líquida de capital, e a crise fiscal e financeira do Estado engessaram o Executivo federal na sua capacidade de realizar novos investimentos na infraestrutura social básica que permitissem a manutenção do crescimento (CARNEIRO, 2002). Apesar de o II PND ter internalizado por completo os adventos da Segunda Revolução Industrial, a indústria pesada, não foi capaz de criar um núcleo gerador e difusor de novas tecnologias pautadas na microeletrônica e microinformática.

Dois fatores determinantes travaram a continuação do crescimento. Por um lado, o sistema bancário brasileiro ainda guardava as mesmas proporções da década de 1950, cujo baixo grau de concentração impedia-o de financiar projetos de longo prazo, tornando os

agentes privados dependentes dos recursos públicos e o Estado da sua capacidade de endividamento (externo e interno). Por outro, a defasagem tecnológica colocava o parque industrial brasileiro numa situação desfavorável em relação aos países do centro e também aos seus pares periféricos que estavam na mesma trajetória de industrialização tardia. Soma-se a esses dois fatores a crise cambial, a hiperinflação e a continuação do aumento das desigualdades sociais (ALMEIDA; BELLUZZO, 2002).

O crescimento de 9,20% do PIB em 1980 foi o último suspiro da “marcha forçada” da economia brasileira. Com o esgotamento do padrão de financiamento e o imobilismo estatal, as expectativas favoráveis que ainda restavam no ambiente econômico rapidamente reverteram-se e vieram à tona as agruras da recessão: taxas de crescimento negativo médio de 2,12% entre 1981 e 1983. Para agravar ainda mais a situação, a indexação da economia e a financeirização dos preços aceleravam o processo inflacionário que desnorteava os agentes econômicos em projetar novos investimentos e consumo futuro.

No embalo dos resultados positivos para a estrutura industrial pesada brasileira, brotadas a partir do II PND, no governo João Batista Figueiredo (1979–1984) foi elaborado o III PND 1980–1985. O ambiente econômico inicial para a execução das diretrizes do III PND não foi muito favorável, cuja queda acentuada do PIB em 1981 chegou a -4,35%. Com relação às metas estabelecidas para os transportes, o III PND ajustava seus objetivos à nova política energética, que se constitui no vértice do plano. Diante da escalada mundial dos preços do petróleo, 1973 e 1979, o III PND definiu o seguinte:

A crise do petróleo pôs em relevo o papel estratégico do setor de energia, como uma das restrições mais importantes aos objetivos de desenvolvimento do País. A política do governo, nesse campo, visa a definir um novo modelo energético, com menor dependência externa, através da substituição de fontes importadas de energia por fontes nacionais (BRASIL, p. 10, 1981).

Para alcançar este objetivo primordial do plano, a Petrobras deveria ampliar sua pesquisa na prospecção de petróleo na plataforma continental, o Proálcool deveria ser acelerado, o carvão nacional deveria ser mais bem aproveitado, além de ser acionadas outras frentes, como ampliar os investimentos em hidroelétricas e em energia nuclear. Para atender essas diretrizes, a política de transporte ficou assim definida:

A política adotada objetiva a máxima integração do sistema de transporte, a diversificação e ampliação das fontes energéticas e a poupança e racionalização do uso de combustíveis, especialmente o de derivados do petróleo, onde o setor responde por cerca de 60% do consumo nacional (BRASIL, p. 58, 1981).

Para alcançar esse objetivo, estava incluído no III PND o melhor aproveitamento das “linhas naturais de circulação” e dos corredores de exportação. Portanto, para o setor de transporte, o plano reforça traços do seu antecessor: Proálcool e corredores de exportações.

Seguindo as orientações do III PND, o Geipot iniciou a década de 1980 dando continuidade nos projetos vinculados à racionalização do uso de combustível derivado do petróleo. Além do acompanhamento do Proálcool, iniciou-se uma assessoria à Comissão de Dispendio Energético em Transporte (Codet), vinculado ao Ministério dos Transportes, que buscava melhor aproveitar o uso do carvão mineral. Também estava incluído o “Estudo de transporte para siderurgia”, que vinha sendo desenvolvido desde 1977, que redirecionava o fluxo de carga para modalidades que tivessem o menor custo em dispendio energético (GEIPOT, 1980). Ou seja, o Geipot adaptava-se ao novo cenário internacional ocasionado pelos dois choques do petróleo. Também destacaram nesta primeira metade da década o “Plano global de modernização e expansão do sistema ferroviário da RFFSA” e o “Diagnóstico físico-financeiro dos sistemas rodoviários estaduais”, além dos estudos vinculados aos “Corredores de exportação e abastecimento” (GEIPOT, 1983).

Mesmo com toda restrição fiscal posta em ação durante a primeira metade dos anos de 1980, o Geipot continuou suas atividades de assessoria a diversos órgãos governamentais, com destaque para as autarquias vinculadas ao Ministério dos Transportes. Outra atividade que seguiu o ritmo normal foi o estudo sobre mobilidade urbana para a implantação de metrô, trens e corredores de coletivos (ônibus). O ajuste fiscal reduziu os repasses orçamentários para as autarquias federais, mas pouco alterou no seu quadro funcional, mantendo a tecnocracia intacta, porém sem uma renovação profissional. No Geipot, o grande aumento de funcionários ocorreu entre a sua criação até meados dos anos de 1970. Entre 1978 e 1984, o quadro funcional manteve-se na faixa de 1.050 trabalhadores, o que revela que as rotinas e os fluxos pouco se alteraram durante estes sete anos em que a economia brasileira passou por momentos de grandes dificuldades.

Cumprindo uma das suas missões, em 1982, o Geipot prestou serviços de assessoria para os governos de Moçambique, Paraguai, Uruguai, Bolívia e Argélia (GEIPOT, 1982; GEIPOT, 1983). O Geipot, que nasceu em 1965 a partir de um convênio internacional e adquiriu conhecimentos nas trocas entre seus membros, chegou ao início dos anos de 1980 como uma autarquia madura com capacidade para exportar serviços de assessoria.

Com o fim do autoritarismo militar e a redemocratização pós-1985, a estrutura estatal passou por uma substancial mudança nas suas diversas instâncias, com a mudança de comando e reformas administrativas para adaptar-se ao novo regime democrático. No entanto,

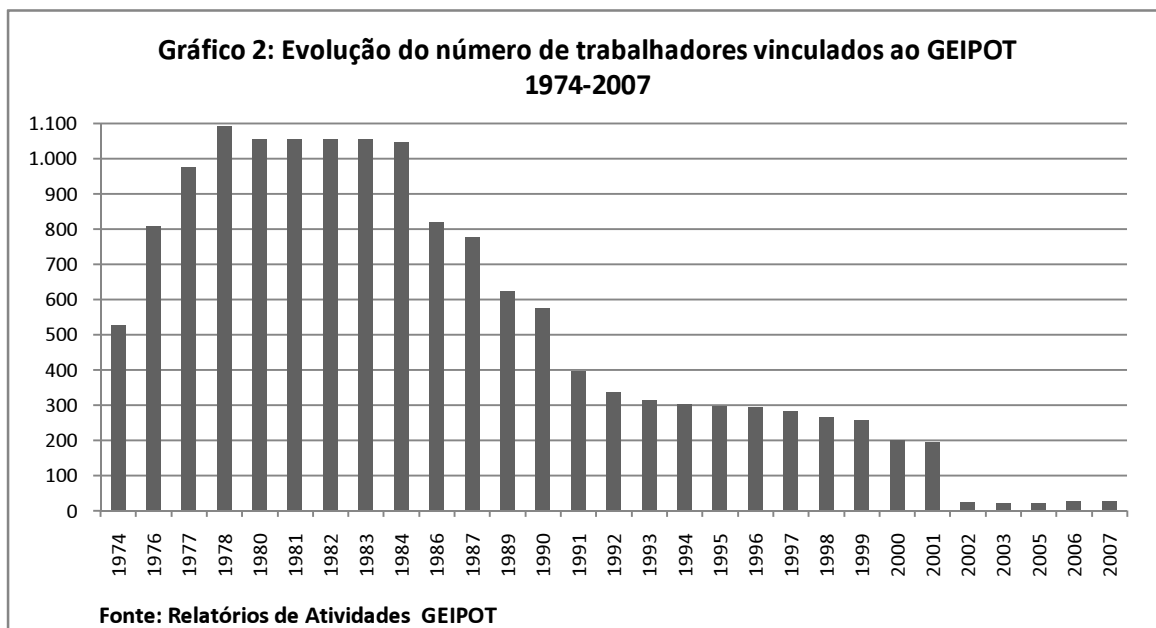
a mudança do regime não alterou a trajetória da crise gerada pelo endividamento externo. Entre 1984 e 1986, o crescimento médio da economia foi de 6,91%, aproximando-se dos patamares históricos da década de 1970, porém o ciclo foi muito curto e, rapidamente, o País voltou a sofrer com a desaceleração (crescimento médio de 2,21% ao ano entre 1987 e 1989). Os malfadados planos de estabilização de preços (Cruzado, Bresser e Verão), com a inflação anual de até quatro dígitos, e a ampliação da crise fiscal e financeira do Estado levaram o setor público para um desfiladeiro que comprimia indiscriminadamente os investimentos.

Com a reforma administrativa do Geipot, todas as atividades de estudos e projetos que envolvessem o transporte urbano foram remanejadas para a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), inclusive os 220 trabalhadores que executavam tarefas para essa área. Também foram transferidos para EBTU os 14 escritórios locais que estavam distribuídos nas principais capitais brasileiras. Também foram suprimidas funções e setores, departamentos foram fundidos e redefinidos os papéis do quadro funcional.

Estudos iniciados em 1985, sobre a essencialidade e organicidade da Empresa, visando a uma revisão geral de sua estrutura organizacional e de seus métodos e técnicas no atendimento de seus papéis fundamentais e, paralelamente, com vistas à Reforma Administrativa encetada pelo governo federal, tiveram seu prosseguimento em 1986, com real intensidade (GEIPOT, p. 3, 1986).

A reforma foi debatida durante oito meses por meio de seminários e comissões, que resultaram no Plano de Mudança Organizacional. Nesse documento estavam prescritas as novas definições e o papel que deveria ser desempenhado pelo quadro funcional, que seria ajustado, além de estar traçada a política normativa operacional e estratégica (GEIPOT, 1986).

Analisando especificamente a trajetória de evolução dos estudos e dos projetos publicados pelo Geipot nos anos de 1980 (Gráfico 1), é possível dividir a década em dois períodos 1980–1983 e 1984–1989. No primeiro período, os trabalhos de pesquisa seguiram de forma contínua e acelerada, sendo entregues no ano de 1982 com 66 projetos. O mesmo pode ser observado com relação ao número de trabalhadores que começou a ser sensivelmente reduzido pós-1984. A empresa chega ao final da década entregando, em média, 20 projetos e empregando 625 trabalhadores (Gráfico 2), ou seja, os ajustes da “década perdida” reduziram em quase 50,0% as atividades do Geipot.



Em termos de dedicação a projeto estratégico, o Geipot assessorou a Presidência da República na elaboração do I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND-NR) e dedicou grandes esforços na elaboração do Plano de Desenvolvimento do Setor de Transporte (Prodest 1986–1989). O Prodest teve início em março de 1986, por determinação do Ministério dos Transportes, e tinha como objetivo condensar num único documento as várias ações desenvolvidas pelo ministério. O Prodest era um grande “guarda-chuva” que abrigava planos quadrienais das diversas autarquias como Sunamam, RFFSA, Portobras e DNER. O Geipot ficou responsável por agregar os diversos planos e unificá-los de acordo com os objetivos do Executivo federal. Também foi criado um sistema de controle, avaliação e acompanhamento dos diversos projetos que estavam dentro de cada plano das autarquias que representavam as modalidades (MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, 1986). Além de atender, num único documento, às diversas modalidades de transporte, também foi elaborado para cada unidade federativa um plano específico que atendia às diversidades regionais.

O problema foi que a reforma administrativa do Geipot, além de outras em diversos órgãos e autarquias, simplesmente ocorreu num momento de desaceleração econômica. A redemocratização transformou as autarquias em agentes mais abertos e transparentes, porém o ajuste fiscal tornou inócuos os objetivos de socialização dos investimentos.

4. Década de 1990: neoliberalismo e desmonte do planejamento

A década de 1990 inaugurou uma nova fase na condução das atividades do setor público na América Latina. A chegada de Fernando Collor de Mello à Presidência da República não rompeu com o velho pacto conservador na política brasileira, apenas foi reeditado com novos compromissos. A agenda do Executivo federal passou a ser orientada pela reforma do Estado, que se resumia nas privatizações e na redução das suas funções em órgãos, autarquias e instituições públicas cujas diretrizes haviam sido definidas pelo “Consenso de Washington” sob as rédeas do Fundo Monetário Internacional (FMI) e dos grandes banqueiros. Reformas conhecidas como neoliberais. Associada a essa agenda de ajuste fiscal, teve início a abertura econômica que se desdobrava em duas frentes: a abertura comercial, que permitiu a ampliação exponencial das importações, e a abertura financeira, que facilitou a entrada de capitais especulativos. As expectativas do governo eram de que o ajuste fiscal, ancorado principalmente na privatização, e a abertura econômica dessem um “choque de modernidade” no País, propiciando a estabilidade macroeconômica (sobretudo dos preços cuja inflação chegara a 1.863,5% em 1989) e a retomada do crescimento econômico clamada por todos os segmentos da sociedade.

Na esfera federal, com base nas Medidas Provisórias n.º 150 e 151, de 15 de março de 1990, foram extintos inúmeros órgãos e autarquias e alguns foram incorporados por outros setores. Na Esplanada dos Ministérios, a maior mudança foi a extinção dos ministérios dos Transportes, das Comunicações e das Minas e Energia, que foram fundidos e criado o Ministério da Infraestrutura (Minfra). Os diversos órgãos vinculados a esses ministérios foram sendo extintos, como o caso da Portobras e da EBTU, e realocados, como o Geipot, que passou a ser subordinado à recém-criada Secretaria Nacional de Transportes (SNT).

Do ponto de vista da renda nacional e da estabilidade de preços, os resultados foram frustrantes, pois, durante os anos que Fernando Collor de Mello manteve-se na Presidência (1990-1992), a média de crescimento do PIB foi -1,26%, a inflação encerrou o ano de 1992 em 1.149,0% e o endividamento externo superou a casa dos 135 bilhões de dólares. Contudo, mesmo não obtendo resultados positivos, o forte ajuste fiscal não deixou de ser executado.

No Geipot, os ajustes também foram executados com “significativas reformas nas áreas administrativa e patrimonial” (GEIPOT, 1991, p. 1). As reformas cumpriram as determinações advindas da SNT, que cumpria ordens do Minfra, subordinado ao Palácio do Planalto, que optava por acatar as decisões sugeridas pelo FMI. Reduzir os gastos públicos e o tamanho do Estado eram metas do “Consenso de Washington”.

Tais reformas, executadas em cumprimento das orientações e determinações ditadas pelas autoridades federais, levaram o Geipot ao fechamento dos seus escritórios regionais e locais, a redução do seu quadro de pessoal, à redefinição orçamentária e à adoção de providências organizacionais. Nessa área também se situa a proposta de reforma do Estatuto da entidade, ora em consideração pelas autoridades do governo (GEIPOT, 1991, p. 1).

A venda do patrimônio público, a redução do funcionalismo e a contenção dos gastos foram regras impostas e seguidas por várias esferas do setor público. Com relação à venda do patrimônio, o Geipot disponibilizou 289 imóveis, fechou as unidades e os escritórios regionais e manteve apenas o “patrimônio realmente necessário e indispensável às suas funções” (p. 8). Além de continuar com projetos e estudos definidos ainda no governo anterior, como o Prodest e os Corredores de Transportes, o Geipot, contraditoriamente, iniciou estudos sobre a privatização dos transportes com a criação da Comissão para a Privatização de Serviços Ferroviários da RFFSA, da Comissão para a Desregulamentação do Sistema Hidroviário Interior e da Comissão do Modelo Institucional para o Sistema Portuário.

Destacam-se também as novas áreas de atuação do Geipot, como os estudos relacionados ao Mercosul, sobretudo no sistema hidroviário Paraná-Paraguai, além de assessorar a Petrobras no projeto relacionado ao gasoduto Brasil-Bolívia, a inclusão de temáticas ligadas ao meio ambiente no que tange ao transporte de produtos químicos e a adesão ao Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade.

O número de projetos entregues caiu significativamente, sendo que em 1991 foram entregues apenas 12 estudos, muito aquém dos 66 concluídos em 1982. Em 1995 foram apenas quatro e, quando o Geipot encerrou suas atividades, foram concluídos tão somente três projetos (Gráfico 1).

No curto período entre 1993 e 1994, durante o governo de Itamar Franco, houve uma breve tentativa de reestruturar os instrumentos públicos necessários para retomar o planejamento. O Minfra foi dissolvido e recriados novamente os três ministérios. O ambiente econômico mais favorável com a estabilidade dos preços em junho de 1994 e crescimento de 5,0% ao ano, gerou expectativas positivas de que era possível manter esse crescimento ancorado numa nova gestão do setor público sendo mais presente e eficaz. Uma visão que, de certa forma, destoava da herdada do período anterior e que deu um curto fôlego ao Geipot, que ensaiou uma retomada mais ativa das suas funções, como podemos ver na introdução do Relatório das Atividades de 1992:

A Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (Geipot) sofreu, inevitavelmente, os reflexos da turbulência administrativa que caracterizou o serviço

público federal desse governo, principalmente no que se refere à instabilidade gerencial e à desestruturação de suas rotinas e meios de produção. Só em 1992, a Empresa teve três diferentes composições em seu quadro de direção superior e passou por várias reformulações em sua estrutura organizacional (GEIPOT, 1992, p. 1)

O Geipot ajustava-se novamente às novas demandas do Ministério dos Transportes que almeja retomar o planejamento “a serviço da racionalidade do setor, levando em consideração os escassos recursos disponíveis (GEIPOT, 1993, p. 13). Essa sobrevida de retomar as atividades do planejamento teve um resultado frustrante, pois com a chegada de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República em 1995, o projeto neoliberal ganha mais força e seus preceitos de redução da participação do Estado na sociedade são postos em prática a despeito de muitas resistências.

Como já haviam sido extintos inúmeros órgãos governamentais, sabia-se que o fim do Geipot era apenas uma questão de tempo. Foram reforçados os projetos vinculados à privatização do setor dos transportes, como a concessão e privatização das ferrovias, o fim das operações portuárias, a estadualização e concessão das rodovias e recomendações para o fim dos subsídios à marinha mercante. O fim do planejamento dissolveu a visão que o Geipot sempre teve e defendeu ao longo de sua trajetória.

O ano de 1996 caracterizou-se pela continuidade de estudos visando apoiar o Programa de Privatização e Desestatização e pela intensificação dos contatos com os demais países membros do Mercosul para fechamento de acordos setoriais (GEIPOT, 1996, p. 13).

Com o fim “definitivo” do planejamento no setor de transportes, as demandas do Geipot entraram numa trajetória desordenada, pois passou a atender encomendas que emergiam naturalmente “sem programação preestabelecida, devido à natureza política das decisões do Ministério” (GEIPOT, 1997, p. 11). A cada ano que passava, a estrutura administrativa e técnica da empresa era desmontada, e seus funcionários eram realocados em outros setores ou simplesmente aguardavam sua aposentadoria. Obedecendo às diretrizes do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), o Geipot criou o sistema de “indicadores de gestão” que visava medir a eficiência administrativa do setor público, mas que em boa medida servia como instrumento para punir os órgãos considerados ineficazes conduzindo-os à privatização e à extinção (GEIPOT, 1998).

Prevendo o fim da empresa, a partir do Relatório de 1998, começou a ser publicada uma mensagem que tentava valorizar o trabalho do seu quadro de funcionários ao longo das três décadas de existência:

Há mais de 33 anos, o Geipot vem assessorando o Poder Executivo sob a orientação e aprovação do Ministério dos Transportes, no planejamento, na formulação e na avaliação das políticas públicas do setor, o que lhe permitiu constituir um corpo técnico altamente qualificado, com visão global do processo decisório do Estado, e um valioso acervo de informações e conhecimentos, transformando-o em centro de referência internacional para os estudos de transportes no Brasil (GEIPOT, 1998, p. 7).

O fim era eminente, pois dentro do projeto neoliberal, os transportes eram uma atribuição do setor privado. O baixo crescimento da economia, que se arrastava desde os anos de 1980, a desestatização e o fim do planejamento foram fatores determinantes do estrangulamento no setor de transporte no Brasil, atingindo todas as modalidades. A crença de que os agentes privados seriam os verdadeiros responsáveis pela modernização dos transportes estatelava-se, mostrando que falta de planejamento tornava-se uma irresponsabilidade do setor público.

Um dos últimos grandes estudos realizados e coordenados pela empresa foram os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, um projeto de logística destinado ao escoamento da produção exportável, integrando as várias modalidades disponíveis e que dividia o País em cinco eixos de integração. Entretanto, dado o caráter neoliberal do governo, este projeto foi mais um, entre tantos, que não pôde ser executado na sua plenitude. Os planos Brasil em Ação (1996–1998) e o Avança Brasil (1999–2002) pouco contribuíram para reverter a situação caótica do sistema de transporte nacional. O baixo crescimento econômico no período de 1995 a 2002 (média de 2,31% ao ano), as privatizações, o endividamento externo (227 bilhões de dólares em 2002), a especulação financeira e a incapacidade do Estado de planejar engessaram a economia brasileira que se tornou muito frágil frente às instabilidades do mercado financeiro internacional.

Após estudos realizados no Ministério dos Transportes, foi executada uma significativa reforma administrativa, por meio da Lei 10.233, de 5 de junho de 2001, que criou novos órgãos e suprimiu outros. Foram criados o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transportes, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnitt). Ao mesmo tempo, foram extintos a Comissão Federal de Transportes Ferroviários (Cofer), o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) e dissolvido o Geipot. A empresa, que agonizava desde 1990, entrou no processo de liquidação para ser encaminhada a sua extinção. Em 2000, o número de trabalhadores era de apenas 201, frente aos 1.055 do ano de 1980, representando uma queda de 80,9% (Gráfico 2). Com o processo

de liquidação, o quadro foi reduzido para apenas 22 trabalhadores. Os demais foram distribuídos para as novas autarquias criadas pela Lei 10.233 (GEIPOT, 2003).

Tabela 1: Evolução dos saldos líquidos do demonstrativo financeiro do Geipot 1977–2001 (em US\$)

Ano	Saldo líquido US\$	Ano	Saldo líquido US\$
1977	5.654.790	1990	1.802.274
1978	59.981	1991	2.946.160
1979	-5.453.805	1992	15.644.612
1980	-1.892.190	1993	13.956.581
1981	913.808	1994	188.246
1982	17.113	1995	-316.171
1983	7.911	1996	-3.058.758
1984	-329.380	1997	-441.483
1985	-565.438	1998	378.646
1986	-51.573	1999	-6.777.246
1987	-1.600.474	2000	-410.919
1989	-1.870.356	2001	-27.073.463

Fonte: Relatórios de Atividades GEIPOT

Do ponto de vista dos resultados financeiros, o Geipot apresentou uma trajetória muito instável (Tabela 1). Nos momentos de maiores atividades, nos anos de 1970 e início dos 1980, alternaram-se momentos de déficit e superávit. O desmonte parcial da empresa, com substanciais cortes no número de trabalhadores e venda do patrimônio, trouxe uma melhora nos resultados financeiros entre 1990 e 1994. Contudo, com a redução das atividades, o que significava queda na capacidade de gerar dividendos, entre 1995 e 2001, a situação financeira tornou-se insustentável, justificando sua liquidação e extinção.

Por fim, após arrastar-se por sete anos num processo de liquidação, o Decreto 6.485, de 17 de junho de 2008, extinguiu o Gepoit e pôs fim a uma trajetória de 36 anos de política pública voltada para os transportes.

5. Considerações finais

Na trajetória do Geipot, desde a sua concepção, passando pelos momentos de franca expansão até a desaceleração e, por fim, a sua liquidação e extinção, podemos encontrar síntese da evolução do planejamento e da política de transportes no Brasil. Com os adventos da industrialização pesada e da ampliação do mercado interno posta em marcha de forma mais acelerada pós-1950, o País viu-se obrigado a pensar a política de transporte combinando as várias modalidades. Com o alargamento das funções do Estado, o antigo Ministério das Viações e Obras Públicas, ainda nos anos de 1960, começou a unir esforços para orientar suas

tomadas de decisões voltadas a uma política de transporte global e articulada. A criação do Geipot em 1965 foi a cristalização desse objetivo. Mesmo atuando apenas com um Grupo Executivo e participando de um projeto que o Ministério havia contratado no exterior, o Geipot foi adquirindo *know-how* e ampliando e qualificando seu quadro de trabalhadores.

A transformação do grupo executivo numa empresa com autonomia financeira e operacional em 1973 deu-se num momento em que o crescimento econômico e o planejamento estatal estavam na ordem do dia da agenda do Executivo federal. Dentro dos objetivos dos PNDs, o setor de transporte assumia um caráter prioritário, sobretudo com a expansão acelerada no sistema rodoviário pavimentado.

A desaceleração da economia brasileira nos anos de 1980 levou a reboque uma série de órgãos, autarquias e instituições governamentais para o seu esgotamento financeiro e, sobretudo, de modelo de gestão autoritária. Foi justamente nessa década que o sistema de transportes no Brasil começou a ser “sucateado”, apresentando deficiências estruturais que rebatiam no fluxo comercial e produtivo da economia nacional. Na década seguinte, ao invés de o País retomar o planejamento para rever a situação que herdara a opção foi desmontar o aparato estatal destinado à execução de estudos, pesquisa e projetos que ainda restava do Ministério dos Transportes.

A trajetória do desmonte do Geipot, seguido da sua liquidação e extinção, com resultados negativos para as rodovias, portos, aeroportos e ferrovias foi a execução do projeto neoliberal no setor dos transportes, que delegou aos agentes privados a tarefa de investir e gerenciar essas modalidades. A tentativa do Executivo federal de gerar expectativas positivas, apostando no mercado com o melhor condutor dos negócios, rapidamente foram frustradas. Na verdade, o desmonte do planejamento nos transportes, plasmado na liquidação do Geipot, contribui para tronar ainda mais precária a situação dos transportes no Brasil.

7. Referências:

Livros

ALMEIDA, Júlio Gomes de, BELLUZZO, Luiz Gonzaga. **Depois da queda:** a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise:** a economia brasileira no último quarto do século XX. Campinas; São Paulo: Editora da UNESP; UNICAMP, 2002.

CONSELHO NACIONAL DE TRANSPORTES. **Plano de viação:** evolução histórica 1808-1973. Rio de Janeiro: Ministério dos Transportes, 1973.

FERREIRA NETO, Francisco. **150 anos de transportes no Brasil.** Rio de Janeiro: Ministério dos Transportes, 1974.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

PEIXOTO, João Baptista. **Os transportes no atual desenvolvimento do Brasil**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1977.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

Leis e Decretos

BRASIL. **Decreto 24.497 de 29 de junho de 1934**. Brasília: Senado Federal. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/sicon/>> Acesso em julho de 2012.

_____. **Lei 2.975 de 27 de novembro de 1956**. Brasília: Senado Federal. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/sicon/>> Acesso em julho de 2012.

_____. **Decreto 51.201 de 17 de agosto de 1961**. Brasília: Senado Federal. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/sicon/>> Acesso em julho de 2012.

_____. **Decreto 430 de 28 de dezembro de 1961**. Brasília: Senado Federal. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/sicon/>> Acesso em julho de 2012.

_____. **Decreto 4.563 de 11 de dezembro de 1964**. Brasília: Senado Federal. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/sicon/>> Acesso em julho de 2012.

_____. **Lei 4.592 de 31 de dezembro de 1964**. Brasília: Senado Federal. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/sicon/>> Acesso em julho de 2012.

_____. **Decreto 57.003 de 11 de outubro de 1965**. Brasília: Senado Federal. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/sicon/>> Acesso em julho de 2012.

_____. **Decreto-Lei 516 de 7 de abril de 1969**. Brasília: Senado Federal. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/sicon/>> Acesso em julho de 2012.

_____. **Decreto-Lei 1.106 de 16 de junho de 1970**. Brasília: Senado Federal. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/sicon/>> Acesso em julho de 2012.

_____. **Lei 5.917 de 10 de setembro de 1973**. Brasília: Senado Federal. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/sicon/>> Acesso em julho de 2012.

Relatórios e jornais

BRASIL. **Mensagem ao Congresso Nacional de Arthur Costa e Silva**. Brasília: Imprensa Oficial, 1968. Disponível em <<http://www.crl.edu/pt-br/brazil/presidential>> Acesso em julho de 2012.

_____. **I Plano Nacional de Desenvolvimento**. Brasília: Secretaria do Planejamento, 1972

_____. **II Plano Nacional de Desenvolvimento**. Brasília: Secretaria do Planejamento, 1975.

_____. **III Plano Nacional de Desenvolvimento**. Brasília: Secretaria do Planejamento, 1981.

EMPRESA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES. **Relatórios de atividades**. Brasília, 1974-2008.

FOLHA DE SÃO PAULO, p. 40, 19/12/1965. Disponível em <<http://acervo.folha.com.br>> Acesso em julho 2012.

FOLHA DE SÃO PAULO, p. 11, 27/10/1966. Disponível em <<http://acervo.folha.com.br>> Acesso em julho 2012.

FOLHA DE SÃO PAULO, p. 3, 09/04/1966. Disponível em <<http://acervo.folha.com.br>> Acesso em julho 2012.

FOLHA DE SÃO PAULO, p. 9, 09/06/1966. Disponível em <<http://acervo.folha.com.br>> Acesso em julho 2012.

FOLHA DE SÃO PAULO, p. 9, 13/02/1967. Disponível em <<http://acervo.folha.com.br>> Acesso em julho 2012.

FOLHA DE SÃO PAULO, p. 11, 20/03/1969. Disponível em <<http://acervo.folha.com.br>> Acesso em julho 2012.

GRUPO EXECUTIVO PARA INTEGRAÇÃO DA POLÍTICA DE TRANSPORTES. **Estudo de Transportes no Brasil**. Rio de Janeiro, 1967.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. **Corredor de transporte**. Brasília, 1979.

_____. **Plano de Desenvolvimento do Setor de Transporte – PRODEST**. Brasília, 1986.