

JORGE LUIZ ALVES NATAL

Este exemplar
corresponde ao original
nato da tese defendida
pelo aluno Jorge Luiz Alves
Natal em 13.12.91, orientada pelo
Prof. Dr. Wilson Cano.
13.12.91.

TRANSPORTE, OCUPAÇÃO DO ESPAÇO E
DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA NO BRASIL:
história e perspectivas

Tese de doutoramento apresentada ao
Instituto de Economia da Universidade
Estadual de Campinas, sob a orientação
do Professor Dr. Wilson Cano.

Campinas - 1991

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL

100 10 036

A Hercília, Guilherme e Ana Carolina

A meus pais, João e Nelia

Para meus amigos do Departamento de Economia
da Universidade Federal de Uberlândia
e do Instituto de Economia da Universidade
Estadual de Campinas

SUMÁRIO

Pá.

APRESENTAÇÃO.....	i-vii
INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO I - AS PRINCIPAIS MUDANÇAS ESTRUTURAIS DOS TRANSPORTES NOS PAÍSES CENTRAIS E NO BRASIL (da constituição do capitalismo até 1929).....	31
I.1. Breve histórico sobre o desenvolvimento dos transportes nos países centrais: do sistema de canais, passando pela ferrovia, até a emergência do rodoviarismo-automobilismo.....	31
I.2. Breve histórico sobre o desenvolvimento dos transportes no Brasil até a era ferroviária: elementos gerais da situação da região Sudeste vis-à-vis a do restante do País (de meado do século XIX até 1929).....	48
CAPÍTULO II - INDUSTRIALIZAÇÃO RESTRINGIDA E NECESSIDADE DE UMA NOVA MODALIDADE NACIONAL DE TRANSPORTE -a emergência do rodoviarismo-automobilismo.....	85
II.1. Hegemonia americana, indústria automobilística e (re)-adequação ferroviária.....	85
II.2. Industrialização restringida e decadência ferroviária.....	90
II.3. Industrialização restringida: avanços e limites do rodoviarismo-automobilismo.....	111
CAPÍTULO III - INDUSTRIALIZAÇÃO E CONSAGRAÇÃO DO PADRÃO RODOVIÁRIO -AUTOMOBILÍSTICO.....	130
III.1. Programa de Metas e industrialização: a (re)definição do modal ferroviário e o novo padrão nacional de transportes, o rodoviário-automobilístico.....	131
III.2. Rodoviarismo-automobilismo: o significado espacial.....	157

CAPÍTULO IV -	CRISE E REESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA DE TRANSPORTES (1961-66): da relativa paralisação à afirmação do privilegiamento da abordagem geopolítica.....	171
IV.1.	Recessão e inflexão no setor federal de transportes	174
IV.2.	Reestruturação dos transportes e geopolítica.....	181
CAPÍTULO V -	AUGE DO RODOVIARISMO-AUTOMOBILISMO E LIMITES DO REARRANJO FERROVIÁRIO (1967-73):.....	204
V.1.	(Re)arranjo ferroviário, geopolítica e esforço exportador.....	212
V.2.	Modal rodoviário: geopolítica, esforço exportador e articulação Estado-indústria automobilística.....	230
CAPÍTULO VI:	CRISE DO PADRÃO DE DESENVOLVIMENTO E DESESTRUTURAÇÃO DOS TRANSPORTES (1974-90).....	257
VI.1.	II P.N.D.: primeiro ensaio crítico oficial ao padrão nacional de transportes e sua lógica econômico-espacial -alguns desdobramentos (1974-79).....	257
VI.2.	Agravamento dos transportes: crise energética e política recessiva (1979-85).....	278
VI.3.	Esgotamento do padrão de transportes: diagnóstico e (algumas) propostas de (re)arranjos institucionais (1985-90).....	298
CONSIDERAÇÕES FINAIS:	VISÃO SINTÉTICA E DESAFIOS A ENFRENTAR NOS ANOS 90.....	313
i.	Ocupação econômica do espaço: origens e consequências.....	313
ii.	Ocupação econômica do espaço nacional: o desenvolvimento das vias de transportes.....	320
iii.	Crise do Estado, impasse e desafios.....	327
BIBLIOGRAFIA.....		342
	Bibliografia Geral.....	342
	Bibliografia Específica.....	348

LISTA DE QUADROS

(por capítulo)

Pág.

CAPÍTULO II

I	Números de locomotivas, carros e vagões - 1933-55	98
II	Extensão da rede ferroviária em tráfego: SP, MG, RJ e BR - 1934, 1940 e 1950	99
III	Pessoal empregado (ferrov.) - 1933-55	100
IV	Receitas e despesas (ferrov.) - 1933-53	101
V	Verbas orçamentárias - 1931-40	117

CAPÍTULO III

I	Indústria de material de transporte - produção de veículos automotores - 1951-61	149
II	Passageiros transportados, rodov. e ferrov. - 1950 e 1960 ...	151
III	Mercadorias transportadas, rodov. e ferrov. - 1950 e 1960 ...	151
IV	Extensão da rede rodoviária federal, por 'regiões' - 1955 e 1960	159
V	Distribuição percentual do acréscimo (1955/60), por 'regiões'	160
VI	Extensão da rede rodoviária estadual, por 'regiões' - 1955 e 1960	165
VII	Rodovias estaduais, por 'região' (em percentagem) - 1955 e 1960	166
VIII	Expansão da frota de veículos, por 'regiões' (passag. + carg.) - 1950 e 1960	168

IX	Participação percent. da frota de veículos (passag. + carg.), por 'regiões' - 1950 e 1960	169
----	---	-----

CAPÍTULO IV

I	Produção total autoveículos - 1962-64	177
II	Nível total de emprego (autov. e tota) - 1962-64	178
III	Vendas totais autoveículos (mercado interno) - 1962-64	178
IV	Extensão da rede rodoviária estadual e municipal, federal e nacional - 1961-64	180
V	Extensão da rede rodoviária estadual e municipal, federal e nacional - 1961-64	183
VI	Produção total de autoveículos, por classe - 1963-66	184
VII	Nível total de emprego - 1963-66	185
VIII	Vendas totais de veículos (mercado interno) - 1963-66	185

CAPÍTULO V

I	Extensão da rede ferroviária, por 'regiões' - 1960 e 1970 ...	216
II	Participação da extensão ferroviária, por 'regiões' - 1960 e 1970	217
III	Média de recursos para invest., por plano de governo - 1964-70	219
IV	Evolução do déficit ferroviário da RFFSA e do Brasil - 1967-71	220
V	Evolução da despesa de capital do setor ferroviário e dos fundos para investimento - 1967-72	222
VI	Financ. agências nacionais e estrangeiras - 1964-69	225
VII	Extensão da rede rodoviária federal e estadual - 1967-71	233

VIII	Extensão da rede rodoviária federal e estadual - 1967-71	233
IX	Participação percentual do rodov. no atendimento da demanda global - 1967-71	234
X	Extensão da rede federal pavimentada - 1967-73	236
XI	Despesas de capital do DNER - 1967-73	238
XII	Evolução da receita de capital do DNER - 1967-73	239
XIII	Evolução da despesa de capital e dos fundos de investimento - 1967-72	242
XIV	Indústria de materiais de transporte - produção de veículos automotores - 1967-72	248
XV	Investimentos estrangeiros na indústria de veículos - 1967-72	250
XVI	Níveis de capacidade ociosa: indústria automobilística brasileira - 1965/67/72	253
XVII	Número de modelos fabricados; indústria automobilística brasileira - 1960 e 1967-72	254
XVIII	Expansão da frota de veículos, passageiros e carga, por 'regiões' - 1960 e 1970	256

CAPÍTULO VI

I	Extensão da rede rodoviária federal - 1974-77	263
II	Despesa federal em transportes, ferrovias e rodovias - 1974 e 75	264
III	Passageiros transportados, ferrovias e rodovias - 1975-76 ...	268
IV	Cargas transportadas, ferrovias e rodovias - 1974-76	269
V	Extensão da rede ferroviária em tráfego, por 'regiões' - 1970 e 1977	271
VI	Taxas anuais de crescimento da indústria de material de transporte e da produção de automóveis de passeio, para o mercado interno - 1975-77	275
VII	Taxa de ociosidade da indústria de equipamento ferroviário - 1981-85	284
VIII	Produção de equipamentos ferroviário, para o mercado interno - 1981-85	285
IX	Recursos aplicados em transportes e entidades públicas federais - 1981-85	287
X	Despesas globais da RFFSA - 1979-84	289
XI	Extensão da rede rodoviária federal pavimentada, por 'regiões' - 1981-85	291
XII	Realizações rodoviárias federais - 1974/78 e 1979/84	295
XIII	Despesas federais de investimento rodoviário (construção e restauração) - 1974/78 e 1979/84	296
XIV	Vendas de automóveis ao mercado interno - 1981-87	303
XV	Investimento e reinvestimento estrangeiro na indústria de veículos - 1985-87	304

APRESENTAÇÃO

A atividade de pesquisa que desenvolvi no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, quando cursava os créditos de doutoramento, despertou minha atenção para um velho e recorrente tema da literatura brasileira, embora ancilar, o de transporte*.

Durante tal atividade comecei a repensar as discussões sobre o processo da gênese da industrialização brasileira (muitas delas travadas, em meado da década de 1970, nesta mesma casa), nas quais o tema apontado aparecia como 'uma das pernas do binômio infra-estrutural', obstaculizando o desenvolvimento do País; daí ser, neste sentido, um dos pontos de estrangulamento à 'industrialização'. Comecei a repensar ainda que o chamado Plano SALTE -Saúde, Alimentação, Transporte e Energia- do Governo Dutra, sublinhara aquele binômio, só que à época acompanhado de temas diretamente sociais como são os da saúde e da alimentação; e, de minha dissertação de mestrado (defendida no antigo DEPE da Unicamp, em 1982) sobre programas governamentais (de alimentação), posto que permitira recontar aspectos do desenvolvimento capitalista no País e, em especial, da natureza do Estado brasileiro, como evidenciava-se também aconteceria ao considerarmos o tema supramencionado. Etc.

* A pesquisa, coordenada pelo professor Jorge L. Higlicli, foi intitulada de Empresas públicas paulistas: diagnóstico e políticas (1980-86). FECAMP/SEPLAN-SP. Campinas/São Paulo. 1988.

Assim, reconstituir a história dos transportes no Brasil se afigurava como uma oportunidade para dar continuidade a algumas daquelas reflexões.

Além disso, o processo de elaboração do tema, enquanto objeto (concreto pensado), foi mostrando, inequivocamente, a impossibilidade de apreendê-lo fora dos marcos do desenvolvimento capitalista brasileiro e, notadamente, das diversas razões de Estado que o conformam, como de suas interações com os movimentos verificados no capitalismo cêntrico. Estávamos, pois, por caminho particular, de volta às antigas e ainda necessárias discussões.

O estudo foi mostrando também que estudar os transportes significava considerar, de algum modo, o espaço sobre o qual esta atividade e a política setorial que lhe é inerente atuam; principalmente em um País de dimensões continentais como o Brasil, com uma diversidade geográfica considerável e que sofreu mutações ao longo do tempo...sob lógicas diversas. Tratava-se, desse modo, de examinar a trajetória das transformações operadas no setor de transportes (portanto, em uma perspectiva não meramente cronológica), num espaço que -como é sabido- foi se ampliando; embora, sublinhe-se, esta questão não tenha sido colocada no primeiro plano desta análise.

Adicionalmente, as leituras, o exame dos dados e as discussões que foram se verificando confirmaram o quadro caótico em que se encontra o setor e as graves consequências que poderão resultar para a

sociedade brasileira se os descaminhos que estão em marcha chegarem a termo.

Por conseguinte, resgatar a história dos transportes no Brasil, na perspectiva mencionada, indicava uma oportunidade de, em alguma medida, participar do debate sobre a crise atual do setor.

Tais reflexões, no entanto, teriam sido impossíveis caso não tivesse a oportunidade de me envolver com a atividade de pesquisa referida. E aqui assinalo meus agradecimentos ao professor Jorge Lobo Miglioli, seu coordenador, e ao professor Wilson Cano, que sugeriu o meu nome para a equipe (de pesquisa) que então se formava.

No que se refere ao professor Miglioli, o agradecimento não se restringe à sua coordenação competente e dedicada, mas sobretudo ao trato simples, amigo e estimulante que confere aos que com ele trabalham.

Já com relação ao professor Cano, é difícil dizer por onde começar efetivamente a agradecer-lhe. Nesta 'estrada de convivência' de cerca de dez anos, meu débito para com ele se avoluma cada vez mais. Como membro da banca examinadora de minha dissertação de mestrado mereci dele consideração e estímulo; enquanto professor e coordenador do Curso de Economia da Universidade Federal de Uberlândia e professor no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas sempre recebi apoio pessoal, intelectual e institucional; e, na elaboração da presente tese, sua seriedade profissional -

resultado da sua consciência da importância social do trabalho realizado na academia- e as críticas precisas e sugestões criativas que efetuou, só fizeram aumentar meu respeito pessoal e intelectual por ele.

Não poderia também deixar de registrar a profunda dívida intelectual (e pessoal) que contraí com a professora Maria da Conceição Tavares e de sublinhar (embora ela nem mais precise disso) seu exemplo de honradez e de compromisso com as legítimas lutas sociais travadas na sociedade brasileira, percurso esse que acompanho desde os cursos de Desenvolvimento Econômico que dela recebi em minha graduação, na velha e saudosa FEA/UFRJ (ao início dos famigerados anos 70).

Registro ainda minha mais sincera gratidão ao orientador de minha dissertação de mestrado, professor Carlos Lessa, sem o qual certamente aquele trabalho não teria sido concluído. Seu estímulo, no quadro de dificuldades que então (eu) vivia, foi decisivo e, digamos hoje, não só para a consecução daquele trabalho, mas para os passos subsequentes que pude caminhar.

Minha dívida (intelectual) é também extensiva a todos aqueles que, como meus professores, contribuíram, em maior ou menor grau, para a minha formação profissional e intelectual no antigo DEPE e no atual IE; em especial, menciono os nomes dos professores João Manuel, Luis Belluzzo, Jorge Miglioli, Ferdinando Figueiredo, Fernando Novais e Mario Possas. Com o professor João Manuel, em particular, aprendi o

quanto pensar economia é pensar a própria sociedade na qual vivemos e, mais do que isso, pensar estruturas e projetos sociais -elaboração muito distinta do conjunturalismo e do inócuo teoricismo que o debate da última década foi gradativamente afirmando como o 'fazer economia'; e, com o professor Mario Possas, a consciência clara da necessidade do rigor teórico/conceitual que me permitiram avançar o entendimento de aspectos fundamentais de teoria econômica; eu que, embora tenha elaborado a dissertação de mestrado e a presente tese no que às vezes chamamos de economia aplicada, há tantos anos venho ministrando disciplinas naquela 'área' do conhecimento.

É claro que as menções às heranças pessoais, profissionais e intelectuais que fizemos não significa que esta tese seja de responsabilidade daqueles que vimos de mencionar, pois, como de praxe, mas principalmente porque consoante com os fatos, os eximo dos equívocos, porventura, cometidos.

Sou grato, ademais, à revisão ortográfica e de estilo (apesar do pouco tempo que lhe pude conceder), e até mesmo às provocações feitas pela Maria das Graças que, de maneira geral, forçaram-me a ter que reelaborar algumas passagens que, antes, achava claras e que ela, como relativamente leiga, mas dado que revisora de longa data dos textos elaborados pelos professores de economia do departamento e muito curiosa, dizia não ter entendido. Agradeço ainda ao apoio na resolução de minhas dificuldades de operação do editor de texto e pela arrumação final da tese para impressão ao amigo Álvaro Júnior (do

CEPES/DEECO/UFU) sempre solícito e competente, bem como às secretárias do DEECO, Clarice A. Jorge e Cleide Bizzinoto.

Adicionalmente, assinalo a solidariedade dos amigos do departamento (DEECO/UFU) que, nesta reta final de elaboração da tese, colaboraram decididamente com sua chefia (cargo que exerço neste momento), reafirmando sua solidariedade não só para comigo, mas sobretudo com um projeto de trabalho efetivamente coletivo; em especial, registro os nomes dos professores Antônio C. Ortega, Carlos A. Brandão, Ebenézer do Couto, Eduardo N. Guimarães, José F. F. Filho, Marisa dos R. Botelho, Vitorino A. da Silva e Teódulo A. C. de Vasconcelos.

Agradeço, destacadamente, a meu pai, por seu exemplo de luta e de equilíbrio, apesar das dificuldades que sempre enfrentou na vida, como ao apoio sempre dedicado, com sacrifícios pessoais muitas vezes, e sensível de minha mãe.

Por fim, agradeço à Hercília, minha companheira e amiga de mais de uma década, por suas leituras sempre muita atentas e críticas dos originais desta tese e, fundamentalmente, por seu amor e compreensão, sem os quais não teria conseguido manter o equilíbrio necessário; e, por último, aos meus filhos, nem sempre muito pacientes com o também nem sempre muito calmo e presente pai nestes tempos de tese...e de um Brasil tão desanimador, mesmo para os que acreditam que deixar de

lutar por uma sociedade mais justa é deixar de lado todos os exemplos positivos apre(e)ndidos e que conformam, talvez, o que há de mais substantivo na história de uma vida.

Uberlândia, outubro de 1991

INTRODUÇÃO

O setor de transportes brasileiro é composto por agentes públicos e privados e intrincado aparato institucional. São inúmeras empresas operadoras públicas federais, estaduais e municipais e privadas, vários órgãos na administração direta e diversos ordenamentos legais que, entre outros elementos, em conjunto, definem e regulam o setor.

Isto posto, é evidente que o referido setor (que abrange, além dos agentes e aparato institucional, a atividade que lhe é própria - a de deslocar pessoas e cargas em uma sociedade datada) está estreitamente vinculado ao Estado. Assim, na medida em que se o entenda enquanto síntese das relações de classes vigentes no modo de produção capitalista, temas como os dos "lobbies" privados da indústria automobilística, das empreiteiras de obras e firmas de engenharia, etc., e da demanda popular por transporte coletivos (principalmente urbano), etc. mostram-se relevantes.

Por outro lado, tais temas, principalmente aqueles que têm expressão econômica e/ou política, em suas articulações intra-Estado, de maneira geral, aparecem (re)definidos segundo desideratos como os da política regional, segurança nacional, integração nacional, formação do mercado nacional, necessidade de desenvolvimento, etc.

Estas observações, é trivial, evidenciam a complexidade do setor de transportes no Brasil; e mais, sua importância (temática). Por sua vez, isto se reforça em vista de fatos como: o precário serviço oferecido pelos dois principais modos de transportes do País (o rodoviário e o ferroviário), aos níveis de carga e de passageiro, e tanto mais se se tem em conta o mercado nacional e a explosiva urbanização, do pós-1960, vis-à-vis as dimensões territoriais continentais do Brasil, que, além disso, se encontra em crise econômica há mais de uma década (1976-1990); a poluição ambiental provocada pelos veículos automotores, notadamente nas cidades de médio e de grande portes; as possíveis implicações da nova Constituição (1988) sobre o setor de transportes; as relações do complexo rodoviário-automobilístico com a sociedade e, em especial, com a economia brasileira frente ao crescente protecionismo do mercado internacional; o significado e as implicações espaciais da construção (cogitada) de ferrovias como a Ferronorte (Leste-Oeste), Transnordestina, Norte-Sul, etc.; etc.

A complexidade e a importância do tema transportes no Brasil em suas (re)definições, por sua vez, se fazem presentes na literatura de história e economia brasileira que examina a gênese e o desenvolvimento do capitalismo no Brasil, com certa ênfase, já desde os estudos sobre a chamada economia cafeeira (1870-1930) e demais complexos regionais (CANO 1977) de então.

Especificamente, no que tange aos primeiros estudos, a relação café-ferrovia é registrada com destaque no desenvolvimento capitalista daquela época (AZEVEDO 1951; MOMBELG 1952; MATOS 1974; SILVA 1976; CANO 1977; MILLIET 1982; CARDOSO DE MELLO 1984).

Mais adiante, com a crise do padrão de desenvolvimento, aquele definido pela economia exportadora capitalista cafeeira nacional e a emergência de um novo, de perfil urbano-industrial, o da industrialização restringida (CARDOSO DE MELLO 1984), a ferrovia frequentemente é recortada enquanto meio de transporte inadequado aos novos tempos, ao passo que a rodovia (que à época começava a se distinguir no efetivo transporte de passageiro e de carga) aparece no debate enquanto um dos pontos de estrangulamento (MALAN ET AL 1980; LESSA 1975) à industrialização (CARDOSO DE MELLO 1984). Nesse período, com as Missões Taub (1941), Cooke (1942), Abbink (1948-49) e a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-53) e de modo privilegiado, ao nível emblemático -pelo menos- no Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia) do Governo Dutra, o tema investimento infra-estrutural em transportes é crescentemente destacado (MALAN ET AL 1980). Especialmente, sublinhem-se discursos como: os da integração nacional, às vezes explicitando uma racionalidade geopolítica castrense; os da necessidade de mais e melhor abastecimento aos centros urbanos entendidos como prioritários do ponto de vista do crescimento industrial que então se verificava (NATAL 1982); ou daqueles referidos às necessidades de abastecimento de víveres e de materiais na linha dos esforços da economia de guerra (IDEM).

Prosseguindo. O peso do transporte rodoviário no Governo Juscelino Kubstichek, consagrado no Programa de Metas (1956-1961), é tema preeminente na vasta e conhecida literatura que examina o período (LESSA 1975; IANNI 1977; LAFER 1975; etc.). Alguns autores chegam a localizar aí a configuração de um novo padrão nacional de transportes, o rodoviário-automobilístico (FAGNANI 1985).

Os estudos sobre a acelerada urbanização verificada no pós-1960 mencionam a dramaticidade dos transportes de massa no País (IDEM; CANO 1986).

Em seguida, a literatura referida assinala que críticos e apologistas do chamado milagre brasileiro (1968-73) acumulam referências às obras magnas do rodoviarismo, a Rodovia Transamazônica e a Ponte Rio-Niterói. Estas obras, presumidamente, correspondiam à ação conjunta de forças econômicas e políticas como as do capital imobiliário em aliança com os esforços específicos do próprio Governo Federal de passar para a sociedade a imagem de um Brasil Potência (FERRAZ 1981; COUTO E SILVA 1981; OLIVEIRA 1988; etc.). Outro aspecto que merece destaque é o dos corredores de exportação que a gestão do então Ministro Delfim Neto trouxe à baila, no bojo de suas preocupações com a geração de excedentes exportáveis para efeito da produção de saldos comerciais, de modo a viabilizar maior acesso às massas de capital-dinheiro disponíveis no mercado internacional de divisas (LESSA 1978).

Ao final da primeira metade dos anos 70, com a edição do II PND, na onda do choque inicial do petróleo, verifica-se o primeiro ensaio crítico oficial (ainda que tímido) ao rodoviarismo-automobilismo. Tal Plano, entre outros aspectos, postulava certo reajuste dos investimentos infra-estruturais em transportes, com óbvias implicações espaciais, não só devido à marcha dos insumos básicos (sua produção estava sendo interiorizada geograficamente), bem como devido à pretendida montagem de um novo padrão industrial (com fortalecimento do capital privado nacional, a 'perna fraca do tripé', e o privilegiamento da indústria produtora de bens de capital em detrimento da de bens de consumo) que se traduzisse em uma (re)definição da geografia econômica do País. À concepção estratégica de (re)desenhar espacialmente a economia brasileira, articulava-se a de utilizar fontes alternativas de energia e de diminuir seu consumo por unidade de mercadoria transportada (LESSA 1978; MELO E FONSECA 1981; etc.). Acrescente-se que os efeitos do crescimento econômico provocados pelo milagre brasileiro (1968-1973), em especial o crescimento explosivo de um grande número de cidades de porte médio, também suscitaram a necessidade de mais e melhores transportes. Ademais, posiciona-se aí o fenômeno da periferização urbana que implica no aumento das distâncias para os deslocamentos de passageiros, com todas as suas mazelas e sequelas (CANO 1986).

A partir do final dos anos 70, no entanto, a literatura econômica que, com certa ênfase, recortava o tema transportes no Brasil, escasseia sensivelmente. Em verdade, desde aqueles anos até ao final da década passada, a literatura disponível constituiu-se de

análises pontuais ou de trabalhos especializados produzidos intra-setor transportes e por órgãos oficiais a ele vinculado.

Entretanto, observam-se dois movimentos básicos nos anos 80: no primeiro quinquênio, as análises (apenas) apontam para a crescente deterioração dos transportes de carga e de passageiro; já no pós-1986, verifica-se certa profusão de artigos (sobretudo extra-academia) buscando encaminhar soluções em uma clara manifestação de que a situação existente constituía um efetivo problema econômico e social.

Tais registros (não exaustivos) merecem alguns destaques. Em primeiro lugar, na literatura de economia e história brasileira em pauta, o tema dos transportes aparece apenas como apêndice; vale dizer, não existe no âmbito acadêmico nacional uma reflexão sistemática sobre os transportes no Brasil na perspectiva da gênese e do desenvolvimento do capitalismo brasileiro. Em segundo lugar, como se pode observar, e a literatura mundial o registra (MARX 1863; HEATON 1950; NIVEAU 1969; MANTOUX 1927; HOBSBAWM 1977; LANDES 1979; etc), existe uma estreita relação entre os transportes e a ocupação econômica de um território (mercado nacional, integração nacional, etc). Em terceiro lugar, tampouco existe no âmbito acadêmico uma reflexão sobre o binômio transportes-ocupação de espaço econômico na perspectiva do desenvolvimento capitalista verificado no Brasil e sob a ótica metodológica aqui adotada (que, logo, será melhor esclarecida). E, por último, o binômio supramencionado constitui objeto de reflexão, além de importante e complexo, contemporâneo -este último aspecto será retomado mais adiante.

O propósito desta tese, todavia, não é tão amplo; nem abarca o conjunto das questões enunciadas nem o conjunto dos modais de transportes. Ela procede a um determinado resgate da história dos transportes rodoviário e ferroviário (que também não são objetos de reflexão sistemática no âmbito acadêmico), no período 1850-1990 (a escolha do período de análise será esclarecida nesta Introdução), apontando para o papel (em seus traços mais genéricos) atribuído a estes modais ao nível da ocupação do espaço nacional e sob o ângulo da constituição e do desenvolvimento capitalista brasileiro¹.

A presente tese esboça ainda, a partir da possível (e, em alguns casos, quiçá necessária) constituição de novas ferrovias, uma preliminar (e restrita) reflexão sobre o (re)desenho do espaço econômico brasileiro no sentido de evitar que as mazelas e sequelas do passado (montagem de uma malha de transporte -ferroviária- alicerçada apenas na lógica dos interesses privados) possam, de novo, ter vez. Portanto, a posição defendida é a de que novas ferrovias e novos arranjos institucionais (privatização, contrato de gestão, instituto da concessão revisitado, etc.) não devem se verificar descolados de uma discussão mais ampla sobre a chamada questão regional e a de um outro padrão de desenvolvimento que tenha em conta a geografia econômica do País (presente e, em algum grau, a prospectiva) , as transformações em curso nos países centrais e as

1. Assim, os transportes aquático, coletivo de massa, aéreo e dutoviário não constituem objeto deste estudo, aparecendo, quando muito, como ilustração. Resta salientar que a seleção dos modais ferroviário e rodoviário se justifica em virtude de suas expressões nacionais ao nível econômico, político, tecnológico e espacial, embora distintas nos diferentes momentos históricos.

camadas sociais historicamente abandonadas no desenvolvimento capitalista brasileiro.

Tal enfoque se justifica em vista da crise do padrão de desenvolvimento implantado em meado dos anos 50 e exteriorizada na segunda metade da década de 70. Esta crise, como será examinado, manifesta-se (no que diz respeito a esta tese) no esgotamento do padrão de financiamento e de transportes que lhe é próprio e que isto estaria apontando para (re)definições institucionais que, antes de enfrentar tal questão, fundamentalmente, a estão eludindo.

* * *

A análise cobrirá o período que se inicia por volta de 1850 (aproximadamente) e se estende até o final da década de 1980. O ano de 1850 justifica-se por demarcar o início da implantação das vias férreas e a ocorrência do primeiro movimento expressivo -para a época- de construção de estradas de rodagens no País, o evidenciamento do atraso relativo (aos países centrais) dos transportes no Brasil e o início da configuração dos chamados desequilíbrios regionais. O final da década passada justifica-se por expor, definitivamente, no plano da realidade e do discurso, a precariedade e a inadequabilidade de determinadas vias e sistemas de transportes às necessidades brasileiras, especialmente frente à configuração geo-econômica interna e à nova ordem mundial que se vão posicionando.

* * *

Dado que o objetivo deste estudo exige um determinado resgate da história dos transportes ferroviário e rodoviário no Brasil e de suas articulações espaciais no período 1850-1990, a consideração das macropolíticas governamentais, dos discursos, das implementações e das estatísticas pertinentes implicaram certa periodização². A pesquisa mostrou que a periodização estabelecida por CARDOSO DE MELLO em O capitalismo tardio (1984) é a adequada.

Assim, observou-se que os padrões nacionais de transportes, ferroviário, ferroviário em decadência/rodoviário em expansão e rodoviário, estão vinculados, respectivamente, aos padrões de desenvolvimento enunciados pelo Autor, a saber: Economia Exportadora Capitalista Cafeteira Nacional (1870-1930), Industrialização Restringida (1933-1956) e Industrialização Pesada (1956-80).

Trabalhos como os de WILSON CANO, Raízes da concentração industrial em São Paulo (1977) e Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930-1970 (1985), também mostraram-se fundamentais na medida em que, afora seus aportes analíticos, permitiram o aprofundamento de aspectos teóricos do tema-objeto.

A consideração destes três trabalhos mostrou-se crucial dado que as raízes da concentração industrial em São Paulo, pré-1930, se deram a partir das condições aí existentes (certo grau de

2. O plano macro será aquele no qual as políticas, a questão espacial e o desenvolvimento econômico serão considerados.

mercantilização da economia, solo e clima adequados, etc.) vis-à-vis as suas articulações com a economia mundial, de um lado, e, de outro, devido à precariedade das relações mercantis vigentes nos demais complexos regionais. É neste contexto que deve ser apreendida a concentração industrial paulista (iniciada no período 1870-1930 e avançada nos anos 1933-1955), como o reforço dos evidentes desequilíbrios regionais que a partir daí se verifica. Nesse processo, conquanto as relações entre as regiões Sudeste (em especial as do Estado de São Paulo) com as demais explicitem disparidades econômicas e sociais, as interações estabelecidas pela crescente integração econômica e pela constituição de certo mercado nacional sinalizam elementos decisivos para o entendimento da concentração dos modais e das vias fundamentais na região Centro-Sul, notadamente em São Paulo, como também das vias e dos transportes nacionais.

Pesquisas mais recentes do último Autor sobre o fenômeno da urbanização acelerada, pós-1960, mostraram-se do mesmo modo relevantes na medida em que adicionam à questão do transporte interurbano de cargas de longa distância, como se apresentava prevalecentemente até ao final dos anos 50, a do transporte urbano -o chamado transporte coletivo urbano de passageiro. E isto é relevante pelo seguinte motivo: mais um tema de transporte (o coletivo) passa a habitar a agenda do Estado (a partir da entrada dos anos 60). Neste ponto, no entanto, vale (re)enfatizar que o tema em si escapa aos limites desta tese, mas que há um aspecto em que ele merece ser assinalado: o de que ao habitar a agenda do Estado, recoloca em cena o padrão de transportes constituído durante a implantação do Programa de Metas, o

rodoviarismo-automobilismo; ou seja, um conjunto de articulações público-privado que o final dos anos 70 já apontava como precarizadas e o dos 80 como esgotadas. Portanto, a consideração do tema transporte coletivo urbano cumpre um papel indicativo, o de 'iluminar' o esgotamento do atual padrão de transportes e, por conseguinte, daquelas articulações.

Contribuições decisivas ao exame dos anos 60 e 70 deste século, como as de MARIA DA C. TAVARES, em suas teses Acumulação de capital e industrialização no BRASIL (1974) e Ciclo e crise - o movimento recente da industrialização brasileira (1978), são também relevantes, pois esquadrinham a crise (1961-67), a recuperação (1968-70), o auge (1970-1973) e a desaceleração (1974-77) de forma excepcional. E ao fazê-lo 'recortam' ou permitem melhor compreender questões, como: a natureza excludente e elitista do modelo implantado em 1964 e manifesta na desconsideração de temáticas como a dos transportes coletivos e no privilegiamento de obras faraônicas tributárias do automobilismo; as reformas fiscal e financeira enunciadoras da capacidade do Estado de cumprir papel decisivo na dinâmica econômica através do gasto público e através de subsídios e incentivos fiscais, incluindo o setor de transportes (o da construção civil e das firmas de engenharia a ele consorciadas); a elevação da capacidade de gasto do setor público oriunda das mencionadas reformas e a consequente retomada do crescimento econômico, criadora das condições para a ação do capital mercantil especulativo encetar certos movimentos de integração (às vezes problemáticos e verificados de diferentes formas) de regiões periféricas ao Centro-Sul; a explicitação das fraturas na

solidariedade (fincada na economia brasileira desde a industrialização pesada, 1956-61) Estado/complexo rodoviário-automobilístico na segunda metade dos anos 70; etc.

Quanto aos anos 80, reitera-se que embora não existam referenciais paradigmáticos, verificaram-se alguns trabalhos atestando o agravamento da situação dos transportes no Brasil, chegando alguns a encaminhar propostas de 'solução'.

Além disso, tendo em conta as transformações operadas a nível internacional -as quais, em seus aspectos centrais, para efeito da economia brasileira, são consideradas pelos padrões- verifica-se que o setor de transportes constitui um dos elos (importante, como ficará demonstrado) de articulação entre o movimento mais geral do desenvolvimento capitalista nacional (padrões) e a especificidade da industrialização brasileira em sua dinâmica (particularmente da cíclica). Deste modo, as articulações referidas permitem explicitar a dinâmica dos transportes enquanto um produto histórico, uma das faces da história capitalista da sociedade brasileira. Por outro lado, enquanto parte constitutiva do movimento histórico do desenvolvimento do País, os setores rodoviário e ferroviário ajudam a entendê-lo mais aprofundadamente; todavia, só o fazem se examinados em sua especificidade. Isto é, quando recortados (mas não isolados) enquanto objeto(s) de estudo.

Em síntese: dados os recortes geográfico, cronológico e lógico procedidos, o objeto em pauta evidencia-se como inscrito em uma dada totalidade, isto é, a da constituição e do desenvolvimento do capitalismo no Brasil que, por sua vez, estabelecem determinadas interações com o desenvolvimento do capitalismo ao nível mundial, se 'adequando' portanto a uma leitura que sublinha o conceito de modo de produção capitalista como referência teórica (NOVAIS 1986).

* * *

Dois pontos adicionais serão considerados nesta Introdução: i) a relação transporte-capitalismo sob uma perspectiva teórico-metodológica, no sentido de, a partir dos elementos aí posicionados, reconstituir (nos capítulos que se seguem) as transformações históricas operadas ao nível do tema-objeto desta tese; ii) o alinhavo dos principais movimentos e temas examinados nos capítulos que a compõem (sumário comentado dos capítulos).

i) Transporte e capitalismo: uma discussão teórico-metodológica

No que tange ao primeiro ponto, tendo em conta os aportes teóricos sistemáticos de Marx constantes de O Capital, no Livro Segundo, Capítulo VI, item 3, Custos de transportes, de alguns outros apontamentos dispersos e de outras análises do mesmo Autor na mesma obra, analisam-se dois aspectos: o desenvolvimento dos transportes enquanto expressão da crescente mercantilização da economia que, no

capitalismo, alcança o seu mais destacado avanço³; e, o significado e a relevância do trabalho e da fixação de preços na indústria de transportes (pensada genericamente) na sociedade capitalista e sua especificidade em um País como o Brasil.

O aspecto inicial é relevante na medida em que permite caracterizar a especificidade dos transportes no modo de produção capitalista. Neste sentido, seu segundo aspecto será logo (em parte) considerado, ou seja, o significado e a relevância do trabalho em vista do processo de produção e de determinação de preço na citada indústria na sociedade capitalista.

Para o Autor, três elementos devem então ser examinados: a natureza do trabalho realizado na indústria de transportes, a determinação do valor da força de trabalho empregada nesta indústria e o valor da sua produção. Contudo, são características de tal indústria, a par de seus elementos capitalistas imanentes e que evidenciam a especificidade do deslocamento de cargas e de pessoas nesta sociedade (como logo ficará esclarecido), características, como: a de que seu produto não constitui algo tangível e a de que o capital nela aplicado parece guardar identidade com o capital comercial (estes aspectos serão retomados às páginas 20 e seguintes).

3. Vide especialmente a Parte Quarta do Livro III de O capital de K. Marx. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro. 1974.

Por outro lado, o setor de transportes evidencia dimensão própria à sociedade brasileira (embora não apenas a esta), a saber: seus custos incidem no processo de formação de diversos preços públicos e privados; dimensão esta notória a partir dos processos concorrencial/distributivo que, por sua vez, têm no Estado elemento crucial.

Apontada esta linha de análise, passo a passo, veja os elementos referidos.

As ações humanas (para efeito da produção material e para a renovação e a ampliação das necessidades), como se sabe, permitem explicitar historicamente modos determinados das atividades dos indivíduos⁴. Todavia, só o fazem quando cotejadas com sociedades datadas; em si, posto que atravessam as diversas épocas da história da humanidade, as ações humanas são eternas e naturais.

O deslocamento de pessoas e produtos, da mesma forma, posto que ação humana, também constitui atividade comum às diversas épocas históricas da humanidade, sendo portanto uma modalidade de atividade eterna e natural. Em verdade, tanto o deslocamento dos homens quanto o dos produtos, desde as fases mais remotas até os dias contemporâneos, em que pese as diferenças das distâncias percorridas, e destas com as que se percorrem hoje, e mesmo quando esta atividade se verifica em

4. Os comentários estabelecidos neste parágrafo (até este ponto) estão assentados na análise desenvolvida por K. Marx e F. Engels em seu texto clássico, intitulado A Ideologia Alemã, cap. I.1 - A Ideologia Alemã; em especial, a Filosofia Alemã, AJ. Editorial Presença/Martins Fontes, 3ª Ed., Vol. I (em especial págs. 18-9). Portugal/Brasil. S/d.

regimes de propriedade diversas, ela permanece em essência a mesma. Isto é: sem o cotejo com sociedades determinadas historicamente, o intercâmbio do homem com a natureza e com outros homens, para efeito da produção material que permita renovar e/ou ampliar as suas necessidades, não explicita qualquer relação social determinada.

A este respeito a análise de Marx sobre o processo de trabalho, enquanto substrato do processo de produção de mais-valia, é esclarecedora da natureza da atividade de deslocar pessoas e produtos em uma sociedade como a capitalista⁵.

O processo de trabalho também se verifica à parte de qualquer estrutura social determinada. Assim, ele está orientado para a produção e/ou deslocamento de valores de uso. Entretanto, na sociedade capitalista, seus elementos componentes, a atividade adequada a um fim, o objeto do trabalho e o instrumental de trabalho⁶, se convertem, o primeiro, em produtor de valor e os outros em expressões materializadas do capital. Vale dizer: os elementos eternos e naturais, uma vez que apropriados pelo capital, se convertem no substrato de sua lógica interna, ou seja, em elementos de sua valorização.

5. Para uma análise detida deste aspecto veja o livro Valor e capitalismo - um ensaio sobre a economia política de Luiz G. de Mello Belluzzo, Bional, São Paulo, 1987; especialmente o Cap. 3, item 1, p. 87-9.

6. Nesse sentido, cabe registrar a observação de Marx sobre o termo meio de trabalho: "Além das coisas que permitem ao trabalho aplicar-se a seu objeto e servem de qualquer modo para conduzir a atividade, consideramos meios de trabalho em sentido lato as condições materiais seja como for necessárias à realização do processo de trabalho. Elas não participam diretamente do processo, mas sem elas este fica total ou parcialmente impossibilitado de concretizar-se" (MARX 1975: 202). Incluir-se-iam aí, entre outros itens, diz Marx, as estradas.

Desse modo, resulta que a atividade de deslocar pessoas e produtos também se converte (no capitalismo) em elemento subordinado à essa lógica.

Ora, se as determinações ou as especificidades da atividade de deslocar pessoas e produtos só se explicitam na medida em que se tem em conta uma estrutura social determinada, e como o objeto desta investigação está sendo pensado nos marcos da organização social capitalista, é a partir dela que as suas determinações/especificidades devem ser buscadas.

As observações de Marx em (O capital), sobre esse ponto, são esclarecedoras. Especificamente, três aportes do Autor devem ser destacados, a saber:

1º - o desenvolvimento dos transportes enquanto expressão da constituição e do desenvolvimento do capitalismo;

2º - a natureza do trabalho realizado na indústria de transportes; e,

3º - a determinação do valor na indústria de transportes.

No que se refere ao primeiro aporte -o do desenvolvimento dos transportes enquanto expressão da constituição e do desenvolvimento do capitalismo- observa-se que a generalização das relações mercantis impunha o desenvolvimento dos transportes, uma vez que:

"(...) os meios de transportes legados pelo período manufatureiro, logo se tornaram obstáculos insuportáveis

para a indústria moderna com sua velocidade febril de produção em grande escala" (MARX^a 1975: 437-38).

Na realidade, a generalização das relações mercantis impunha, necessariamente, a supressão de obstáculos como aqueles. No dizer de Marx:

"(a)lém das transformações radicais ocorridas na construção de navios à vela, o sistema de transportes(...) foi progressivamente adaptado ao modo de produção da grande indústria com a introdução dos navios a vapor fluviais, das vias férreas (...). Mas as massas gigantescas de ferro tinham de ser forjadas, soldadas (...) exigiam máquinas ciclópicas cuja produção não se poderia conseguir através dos métodos da manufatura" (MARX^a 1975:438).

De outra forma: a pressão oriunda do mundo das mercadorias encontra no desenvolvimento das forças produtivas, na passagem do trabalho realizado em condições manufatureiro-artesanais para o que se realiza em condições fabris, a base técnica capaz de permitir a superação dos obstáculos que "os meios de transportes legados do período manufatureiro" colocavam para a circulação de mercadorias.

Segue-se, portanto, uma potencialização da acumulação: deslocam-se no espaço produções 'locais'; tornam-se factíveis a formação de estoques; passa a existir o comércio atacadista; pode-se

então administrar, segundo a racionalidade capitalista, os custos de formação e de conservação de estoques; etc (MARX^b 1975:131).

Em verdade, o desenvolvimento dos transportes, a diminuição do tempo de circulação das mercadorias e de rotação do capital, a especulação mercantil, a diminuição (possível) do tempo de retenção da mercadoria no armazém do fabricante enquanto estoque produtivo, as vendas (e recebimentos) mais rápidas, etc. são aspectos de um mesmo e único processo: o da constituição e desenvolvimento do modo de produção capitalista (MARX^b 1974:140-6).

A potencialização da acumulação desdobra-se, por sua vez, em novas modalidades de aplicação de capital dentro do próprio setor de transportes, como: canais, docas, túneis, etc. Estes 'espaços' de aplicação de capital, evidentemente, constituem um requerimento da acumulação; embora, ao mesmo tempo, estimulem o desenvolvimento das forças produtivas.

Por fim, o aspecto central desse processo é o de que o desenvolvimento dos transportes tem como objetivo, sobretudo, a redução do tempo de circulação (de rotação) do capital (de outro modo: sua valorização). Adicionalmente, mencione-se que os transportes não só se constituem em 'espaço' de aplicação para o capital produtivo, como também para o capital financeiro *strictu sensu*. Isto significa, enfim, o avanço das relações capitalistas.

No que se refere ao segundo aporte de Marx -a natureza do trabalho realizado no setor de transportes-, cabe observar que a produção da indústria de transportes é da mesma natureza da que se realiza nas demais indústrias. É verdade que a indústria de transporte não gera mercadoria de forma e volume determinados, o que parece remetê-la ao rol das atividades improdutivas (segundo Marx, as que não geram mais-valia). Ademais, a inclusão dos transportes nos serviços, sem dúvida, reforça a referida percepção. Outro fato que também a reforça é o de que, historicamente, o comércio de mercadorias encerrava em si o seu próprio transporte e que isto suscitava (aliás, ainda hoje suscita) a idéia de uma suposta identidade entre o capital comercial e aquele aplicado na indústria de transporte.

Na realidade, enquanto o transporte não assume formas específicas, muitas vezes o comércio realiza, ao mesmo tempo, o transporte. De qualquer forma, esta confusão persiste. Daí, como ensina Marx:

"(e)ssas atividades ligadas acessoriamente à circulação do capital-mercadoria ora se confundem com as funções peculiares do capital mercantil ou do capital comercial, ora se associam na prática às funções específicas e peculiares deste (...)" (MARX^C 1974: 280).

Em síntese, sobre o ponto citado, Marx coloca o seguinte: "(h)á, entretanto, ramos industriais autônomos em que o resultado do processo de produção não é nenhum produto, nenhuma mercadoria. Entre eles, o único setor

importante, do ponto de vista econômico, é o dos transportes (...) de mercadorias e pessoas (...). O resultado, transportem-se homens ou mercadorias, é a mudança de lugar. (...). O que a indústria de transporte vende é a própria mudança de lugar" (MARX^b 1975: 55-6).

Vê-se, por conseguinte, que o trabalho realizado na indústria de transporte constitui um trabalho produtivo (produz mais-valia) e o valor da força de trabalho nela empregada é determinado como o de todo e qualquer assalariado (pelo seu custo de reprodução).

No que se refere ao terceiro aporte de Marx ao estudo do tema - a determinação do valor na indústria de transporte-, as observações anteriores indicam o seguinte:

"(...) as características especiais do transporte não chegam (...) a modificar o processo de formação do valor" (SAES 1986: 20).

A este respeito Marx observa que o:

"(...) o valor de troca (...) é determinado como o de qualquer outra mercadoria, pelo dois elementos da produção (força de trabalho e meios de produção) consumidos para obtê-lo mais a mais-valia gerada pelo trabalho excedente dos trabalhadores empregados na indústria de transporte" (MARX^b 1975: 56).

Afora a indústria de transporte a um só

"tempo gerar o valor e transferi-lo à indústria deslocada" (SAES 1986: 21),

associa-se a ele outra característica, a de que a indústria de transporte

"(singulariza-se) por aparecer como continuação de um processo de produção dentro do processo de circulação e para o processo de circulação" (MARX^b 1975: 155).

Assim, esta peculiaridade esclarece a diferença existente entre o capital produtivo aplicado na indústria de transporte e o capital comercial em sua forma pura. Ao contrário do lucro comercial que resulta da apropriação do excedente na órbita da circulação, o capital aplicado na indústria de transportes extrai mais-valia diretamente dos trabalhadores nela empregados. Isto, inclusive, permite considerar que

"transformações técnicas (...) que reduzam o custo podem aparecer como elementos da produção de mais-valia relativa" (SAES 1986: 21-2).

Em suma: não há como identificar-se o capital aplicado na indústria de transporte com o capital comercial e o valor da produção da indústria de transportes é determinado como o de toda e qualquer mercadoria produzida no modo de produção capitalista (pelo valor dos elementos da produção mais a mais-valia gerada pelo trabalho excedente dos trabalhadores empregados).

Por outro lado, a indústria de transportes, 'a par dos elementos imanentes ao modo capitalista de produção e que evidenciam a especificidade e as particularidades da indústria de transportes nesta sociedade', aponta para relações teóricas muito especiais, ou seja, aquelas estabelecidas entre custo, preço e distribuição.

É trivial que os custos (dos transportes) são elementos constitutivos do processo de formação de preços e que estes, como ensina M. Kalecki (1983), estão indissolivelmente imbricados ao processo da distribuição funcional da renda. Desse modo, ao lado da relação custo-preço, tem-se a relação preço-distribuição dos fluxos da riqueza (isto é, da renda) e, por conseguinte, a relação custo de transporte-distribuição.

Explicando: o 'processo microeconômico' de formação de preços está indissolivelmente imbricado ao da 'distribuição macroeconômica-funcional da renda'. Contudo, uma leitura mais acurada desta problemática permite pensar a questão distributiva, incluindo, mas transcendendo, a distribuição funcional da renda; neste sentido, a distribuição entre lucro e salário seria apenas uma das formas de realização da distribuição da riqueza social e dos seus fluxos. Ou seja, o que se está apontando é que o exame de uma dada realidade social pode considerar teórica e analiticamente a distribuição dos fluxos da riqueza social e da própria riqueza entre os vários setores da atividade econômica, ao nível da localização espacial das

atividades econômicas, ao nível do perfil do consumo das classes, das regiões, etc⁷.

Em síntese: os custos de transportes atuam como elementos 'premiadores' ou 'penalizadores' não apenas ao nível dos agentes classiais envolvidos, mas também ao nível dos demais elementos mencionados.

Adicionalmente, a interação preço-distribuição localiza a concorrência como elemento de mediação (teórica) entre a natureza microeconômica do processo de formação do primeiro e a dimensão macroeconômica da segunda. De outra forma: a referida interação verifica-se entre a ambiência da lei geral da valorização capitalista, na qual os preços aparecem como agentes esperados de cumprimento daquele desiderato e a pluralidade concreta dos vários capitais, na qual estes buscarão, em concorrência, efetivá-lo, com resultados evidentes ao nível da distribuição dos fluxos da riqueza e da própria riqueza entre os elementos antes citados. E esta matriz teórica, sublinhe-se, supera o âmbito mais economicista; isto é, por ser suficientemente geral, permite o exame da problemática-objeto em sua especificidade nacional -este ponto será melhor esclarecido, adiante, nesta Introdução.

7. Os apontamentos procedidos, tomando em conta os aportes de M. L. Possas, permitem desenvolvimentos analíticos deste tipo que, no entanto, escapam às possibilidades de considerá-los precisa e detidamente na presente tese. Assim, fica registrada a observação e que, vez por outra, o desenvolvimento do trabalho apontará para as 'premiações' ou 'punições' aí encerradas.

No que diz respeito aos aportes da elaboração de POSSAS, em sua tese doutoral, é relevante também observar que as relações anteriores apontam para uma particularidade brasileira e por duas razões: de um lado, pelas articulações público-privadas e, de outro, pela dimensão territorial do País, que (re)qualifica a ação do Estado em vista dos cortes/interesses regionais.

Assim, a relação custo/preço/distribuição e concorrência, na medida em que o setor de transportes está imbricado com o Estado, explicita traço peculiar. Isto é, o Estado enquanto expressão de uma dada relação de classes e de interesses diferenciados se converte em agente ativo do processo de 'premiação'/'penalização' dos elementos envolvidos com a oferta e a demanda dos serviços de transportes. Além disso, todo esse quadro se mostra mais complexo quando se tem em conta a dimensão territorial do País e os cortes de interesses regionais vigentes (e intra-Estado). Para ilustrar: o que pode haver de subsídio às populações trabalhadoras dos grandes centros urbanos do Brasil (que acabam sendo, na realidade, para as empresas destes grandes centros), pode se esvair nos custos de transportes de determinadas mercadorias consumidas pela população do Nordeste (por exemplo) devido à relativa insuficiência de sua integração com a economia do Centro-Sul; etc.

Em vista do que foi exposto, outro aporte relevante de Possas a ser considerado é o da necessidade de análises desagregadas. Tal indicação constitui importante aporte teórico-metodológico à discussão transporte-concorrência, posto que permite a apreensão da dinâmica do padrão nacional de transportes, ou melhor, permite que se capte, ao

nível do real, do trabalho analítico, a natureza particular dos custos diversos de transportes, de preços e de distribuição dos fluxos da riqueza social entre as várias instâncias que definem a economia e a sociedade brasileiras. Especialmente, esta abordagem permitiria apreender fato da maior relevância: que o fim da era do padrão nacional de transportes estaria já ocorrendo ou em vias de...padrões vários e coetâneos surgirem como possibilidade real⁸.

ii) Sumário comentado dos capítulos

A estrutura da tese, como consta do sumário, é constituída de 6 (seis) capítulos, desta Introdução e das Considerações Finais.

O capítulo I reconstitui, sucintamente, o desenvolvimento dos transportes nos países centrais, desde o sistema de navegação, passando pela ferrovia, até a emergência do rodoviarismo-automobilismo, de modo a mostrar que tal processo evidenciou-se mais dinâmico, de maneira geral, do que aquele verificado no Brasil até a era ferroviária (inclusive) -como se pode apreender através da diferenciação econômica e da ocupação espacial da região Sudeste vis-à-vis a das demais regiões do País.

8. Neste ponto, inclusive, abre-se a possibilidade de se pensar o binômio ferrovia-rodovia enquanto um complexo e, através de elaboração matricial, de se examinar o impacto do investimento, seu grau de autonomia, etc. Ou ainda a própria questão da formação de preços -fica apenas sugerida a idéia para ulterior desenvolvimento.

O capítulo II, em vista da industrialização restringida, mostra que a emergência do rodoviário-automobilismo nos países centrais e o relativo esvaziamento do ferroviário, é elemento integrante da crise do padrão de acumulação comandado pelo capital mercantil e do próprio ferroviário no Brasil. Em seguida, discute-se o papel que o decadente ferroviário cumpriu no período 1930-55, tendo em conta os limites gerais da acumulação de capital, principalmente nas regiões economicamente mais desenvolvidas. Outro aspecto discutido neste capítulo é o papel da ferrovia e o da rodovia na ocupação do espaço nacional, sublinhando-se que esta última, pela sua maior plasticidade e pelo fato de estar em expansão (ferrovia em decadência), impactou de modo mais intenso na ocupação do espaço territorial brasileiro, especialmente na região Sudeste.

O capítulo III está organizado em duas seções. Após alguns apontamentos sobre a situação da economia internacional em meado dos anos 50 e, em especial, a da indústria automobilística, observa-se (na primeira seção) que o Programa de Metas do Governo Jk (1956-61) constituiu uma expressão síntese daquele processo (internacional) e do que vinha se gestando na economia e na sociedade brasileiras desde o último quartel do século passado, o da industrialização brasileira. Aponta-se ainda, na segunda seção, em vista da consagração do padrão rodoviário-automobilístico e da obsolescência do modal ferroviário, seus significados espaciais.

O capítulo IV examina o período que abarca a crise de 1961-66. A primeira seção deste capítulo discute o movimento pré-1964, apontando para a inflexão (frente ao período anterior) verificada ao nível da política de transportes. A segunda, abrangendo os anos 1964-66, apesar da crise, mas já em um quadro de reestruturação econômica e política, destaca que a lógica prevalecente das ações que aí começaram a ter curso esteve subordinada à perspectiva geopolítica castrense e à excludência social, que, por sua vez, asseguraram a realização de um não-desprezível processo de centralização de capital e a uma vigorosa reestruturação na e da indústria automobilística (respectivamente), como também a ampliação de seu mercado em volume e em espaço.

O capítulo V, fundamentalmente, discute o auge do rodoviarismo-automobilismo e seus limites. Antes, no entanto, na primeira seção, mostra que os (re)arranjos ferroviários então ensaiados estiveram balizados pelo esforço exportador incentivado pelo Governo Federal, como pela observância da lógica geopolítica da segurança nacional. Na segunda, examina-se o modal rodoviário, mostrando que as diretivas geopolíticas tiveram, aí, papel privilegiado, ao lado das de exportação e de subordinação aos interesses da indústria automobilística -reafirmando a articulação Estado-indústria automobilística.

O capítulo VI discute a crise do padrão de desenvolvimento econômico fincado na economia e na sociedade brasileiras em 1956-61 e exteriorizada a partir de meado dos anos 70. Para isto, toma o II PND

como ponto de partida, dado que este realizou o primeiro ensaio crítico oficial ao rodoviarismo-automobilismo (à luz do primeiro choque do petróleo), mas que, contraditoriamente com a crise, estimulava o processo de interiorização da produção dos insumos básicos. Fato este que agravava a crise dos transportes na medida em que se considera o aparecimento e o crescimento de uma série de cidades de porte médio e a conseqüente necessidade de mais e melhores transportes adequados à nova configuração da geografia econômica que estava em marcha (em parte, suscitada pelo crescimento econômico anterior). Na segunda seção, tendo em vista a crise energética do final dos anos 70 e a política recessiva que se segue, mostra-se que a crítica ao padrão rodoviário-automobilístico, uma espécie de "revival" do primeiro movimento crítico, embora sublinhasse o aspecto energético, foi estreita, resultando em mais uma oportunidade perdida de discussão rigorosa sobre o padrão nacional de transportes. Na terceira, mostra-se que a política recessiva e o esgotamento do padrão de financiamento daquele modelo de desenvolvimento acarretou também o esgotamento do já precário padrão rodoviário-automobilístico.

Assim, nota-se que, no governo Sarney, além do evento Norte-Sul (no limite), deu-se apenas curso ao processo de desestruturação do setor transportes. E que foi em vista deste quadro que vieram à debate (ainda que precariamente) as propostas produzidas intra-setor transporte de rearranjos institucionais (principalmente) visando enfrentar a crise do setor. Por fim, que ensaia(ou)-se a tese de que a nova geografia econômica do País apontava para novas relações Estado-economia, nas quais o setor privado assumiria certo papel no

processo de administração das malhas, na propriedade dos veículos de transporte de cargas (locomotivas e vagões) e que o governo, através de rearranjos intitucionais diversos, poderia, em algum grau, assegurar uma melhor qualidade aos serviços prestados.

Além disso, aponta-se que esse processo (caso tenha curso) se não contar com um sólido controle público e democrático poderá, quando muito, resolver problemas do capital, mas não os da sociedade em seus vários níveis, como: o da qualidade e preço do serviço, o da preservação ambiental, o da busca de uma atuação mais efetiva sobre as disparidades regionais e o da necessária e planejada inserção exportadora diante da nova divisão internacional/concorrencial em curso.

No último capítulo, o das 'Considerações Finais', procede-se a um ensaio síntese da tese e, adicionalmente, aponta-se (sucintamente) para o impasse em que se encontra o setor diante dos desafios e de algumas possíveis tarefas a se realizar nos anos 90.

CAPÍTULO I

AS PRINCIPAIS MUDANÇAS ESTRUTURAIS DOS TRANSPORTES NOS PAÍSES CENTRAIS E NO BRASIL (da constituição do capitalismo até 1929)

I.1. Breve histórico sobre o desenvolvimento dos transportes nos países centrais: do sistema de canais, passando pela ferrovia, até a emergência do rodoviarismo-automobilismo.

A fase que se estende do início da chamada idade moderna (passagem do século XV para o XVI) até a da Primeira Revolução Industrial (1780-1830), nos países centrais, no que se refere a transportes, é marcada pelo desenvolvimento dos canais (vias líquidas artificiais) e sua ulterior configuração, principalmente na Inglaterra, como um sistema. Vale dizer: o sistema de canais se apresenta então como o meio de transporte por excelência do capitalismo em sua experiência originária.

A fase subsequente é a do entre Revoluções Industriais: ela assinala a emergência e a consolidação de um novo sistema hegemônico de transporte, o ferroviarismo.

A terceira fase, por sua vez, é a que se verifica com a maturação da Segunda Revolução Industrial e assinala a emergência do rodoviarismo-automobilismo⁹.

9. Vale lembrar que esta fase e a anterior (pelo menos em parte) explicitam, enquanto avanço nas condições de transportes, a colossal expansão marítima do

*

A primeira fase, a da gestação e consolidação do sistema de canais, em vista dos apontamentos antes exarados, verifica-se consoante os requerimentos de uma economia que em crescendo se mercantiliza, e se configura plenamente enquanto tal com a industrialização originária (a inglesa).

A Inglaterra, às vésperas da mencionada industrialização, está atrasada em transportes frente a vários países centrais. Em verdade, a Inglaterra só inicia reparos sistemáticos em suas estradas de rodagem a partir da sublevação de Carlos Eduardo (em 1746), ou seja, por razão de ordem pública (de segurança). Contudo, evidentemente, outra razão leva a esses reparos à época: o avanço da mercantilização da economia.

A edição dos "turnpikes acts", ao criar as "turnpikes roads" (estradas de pedágio), fez com que aqueles que se serviam das estradas pagassem por sua manutenção (MANTOUX 1927: 98): edição básica no processo de enfrentamento do precário estado das estradas de rodagem inglesas.

comércio mundial, graças ao aço (resistência dos barcos) e ao vapor. Estes aspectos serão retomados às páginas 38-9.

Tais estradas, no entanto, por muito tempo, constituíram exceções: a mais antiga estrada de pedágio data de 1663, sendo que só se pensou em criar uma segunda em 1690 (IDEM, p.98). Em verdade, somente

"no fim do século XVIII (...) a Inglaterra teria uma boa rede de estradas" (IDEM, p.101-2).

Contudo, como assinala Hobsbawn, o custo do transporte por via terrestre permanecia elevado dado que as rotas (efetuadas com base na força humana e na dos animais), apesar dos melhoramentos, continuavam precárias. A esse respeito as qualificações do Autor são esclarecedoras:

"(...) o fornecimento de transporte de passageiros por terra era pequeno e o transporte de mercadorias, também por terra, era vagaroso e proibitivamente caro" (HOBSBAWN 1977: 25)¹⁰.

Por outro lado, assevera o próprio MANTOUX (1927: 104), foi "o elevado custo do transporte por via terrestre que levou ao desenvolvimento da navegação interna. Nenhum país é mais adequado à instalação de um sistema harmonioso e completo de vias navegáveis"

do que a Inglaterra.

10. Na mesma linha de argumentação, Mantoux observa que, apesar das estradas existentes na Inglaterra na fase prévia a das grandes invenções, elas eram, de maneira geral, extremamente precárias, sendo, adiciona o A., "compreensível que em tais estradas a circulação tenha sido difícil" (p. 97).

Assim, nessas

"circunstâncias, o transporte por água (seria...) não só mais mais fácil e barato, mas também mais rápido" (HOBSBAWN 1977: 25-6).

Entretanto, vale considerar que:

"a mesma causa que retardou, na Inglaterra, a construção das estradas, se opôs, com mais razão ainda, à criação de uma rede navegável. A existência de vários portos marítimos e fluviais (...) fizeram com que fossem negligenciados meios de transporte que, em outros países, eram explorados há muito tempo" (MANTOUX 1927: 104-5).

Nesse sentido, Hobsbawn (obra antes referida, p.61) menciona que nenhum

"ponto da Grã-Bretanha dista mais de 70 milhas (112 km) do litoral, e todas as principais áreas industriais do século XIX, com apenas uma exceção, ficavam à beira mar ou bem próximo deles"¹¹.

Em que pese essas particularidades inglesas, a navegação costeira, iniciada no Mar Mediterrâneo, depois estendida para a costa atlântica européia, para o Mar do Norte e, posteriormente, para os

11. Mantoux, na mesma obra referida na nota anterior, à página 105, menciona que "(a) Inglaterra não teve um único canal, uma única via de água artificial antes de 1759 (...)". Em verdade, o primeiro canal, o de Worsley, teve a sua construção iniciada em 1759, no entanto, foi inaugurado apenas em 1761.

rios, acabou desdobrando-se na construção de canais artificiais de navegação. O avanço das relações mercantis exigia este desdobramento; não há circulação generalizada de mercadorias sem meios de transportes adequados.

Todavia, este meio de transporte só ganhou expressão mesmo no primeiro quartel do século XIX. Conforme diz MANTOUX (1927: 111):

"(h)ouve, inclusive, um momento -quanto aos canais, assim como mais tarde quanto as ferrovias- em que uma espécie de superprodução aconteceu. Uma verdadeira 'febre de canais' assolou a Inglaterra por volta de 1793: uma multidão de projetos surgiu de todos os lados (...) e mais de uma dessas empresas prematuras terminou desastrosamente".

A esse respeito, em sua tese de doutoramento, DINIZ (1987: 198) explica que o

"grande salto na navegação interna seria dado (...) no início do século XIX, com o desenvolvimento dos barcos a vapor, nos rios e canais. Além da introdução do vapor como fonte mecânica de impulsionamento dos barcos, o avanço da metalurgia no século XVIII permitiu a construção de embarcações de ferro (...)".

sistema, apenas secundado pelas estradas de rodagem, foi decisivo no processo de ocupação do espaço inglês.

"Os mercados internos, até então reduzidos e fragmentados, iriam enfim comunicar-se sem obstáculos" (MANTOUX 1927: 113-4).

O 'enfim' de Mantoux, apesar das particularidades inglesas (como apontado), que levaram a Inglaterra a ter seu primeiro canal inaugurado apenas em 1761 e a só cobrir seu solo com o dito sistema de transporte no último quartel desse mesmo século (o XIX), exemplifica a extrema sintonia temporal entre a consolidação do capitalismo nesse país (a generalização da produção mercantil) e a necessidade de um sistema de transporte que a viabilizasse.

Cabe observar também que este amplo movimento implicou a organização espacial dos Estados Nacionais em formação, como ainda a ampliação dos espaços de comércio, via política colonialista, gerando, no entanto, uma ocupação espacial diferenciada nas várias áreas que iam sendo integradas. À guisa de ilustração, tenha-se em conta a integração nacional de países do tamanho territorial dos Estados Unidos e da União Soviética, ou ainda processos de integração restritos como o da Itália; bem como, apesar da limitação do transporte de longa distância, a gestação de uma certa economia mundial.

A fase subsequente, a que se inicia a partir do final da Primeira Revolução Industrial e se estende até o início da chamada Segunda Revolução Industrial, sublinha os limites ao prosseguimento do transporte interno assentado no sistema de canais e do transporte de longa distância na navegação baseada na vela e nos barcos ainda em madeira ou, com limitação de caldeiras que impossibilitavam o carregamento de combustível nas grandes quantidades requeridas. Foi desse modo que se impôs um novo sistema hegemônico de transporte: o ferroviarismo.

Nos mares, repetindo, os barcos a vapor só alcançaram grandes distâncias por volta de 1860. Como foi apontado: a precária navegação a vela ainda era dominante; o transporte de combustíveis, pelas grandes quantidades requeridas pelos barcos a vapor, constituía óbice (questão de carregamento) definitivo; e, o sistema de canais mostrava-se, já ao início do século XIX, esgotado frente aos imperativos do comércio em países de grandes dimensões territoriais e/ou com uma estrutura de rios inadequada e/ou insuficiente do ponto de vista da constituição de uma malha eficiente de transportes, como exemplificado no caso inglês.

A partir de 1840, aproximadamente, junto com o desenvolvimento da navegação ultramarina, tem início um surto ferroviário verdadeiramente explosivo que, diga-se, teve impactos perversos sobre o desenvolvimento rodoviário na medida em que o fez regredir. Cabe assinalar que as condições tecnológicas ao advento do ferroviarismo

estavam postas (metalurgia, mecânica) e se desenvolveram no período (via férrea cedendo vez às vias de aço, etc.), afora poder contar com aportes científicos oriundos da eletricidade, como o telégrafo, o fio elétrico, o sistema elétrico de sinalização, etc.

No bojo deste processo, efeitos interindustriais significativos foram gerados ao nível da produção de ferro, carvão e aço. A ferrovia constituiu também espaço de aplicação de capital, dentro e fora da Inglaterra, inicialmente, nos países centrais e, posteriormente, nos países da fronteira do desenvolvimento capitalista, isto é, na periferia.

Voltando um pouco no tempo. A primeira ferrovia, inglesa, data do ano de 1825. Em que pese este seu pioneirismo, sublinhe-se que até o ano de 1830 o citado país não possuía mais do que 100 km de estradas de ferro. Portanto, foi o sistema de canais (reiterando) que participou da fase revolucionária da industrialização originária e não a ferrovia¹².

Vale lembrar, por exemplo, que James Watt só descobriu o meio de transformar o movimento de oscilação em movimento circular em 1782. Ou seja, a máquina a vapor só se torna realidade com a Primeira

12. Aliás, como diz Mantoux, a história da navegação interna inglesa confunde-se com a história da hulha. E ela, a navegação interna, como se sabe, foi fundamental no processo de atribuição de valor econômico a este produto. Nesse sentido, vale mencionar o que o citado A. diz às páginas 108-9 do livro referido na nota anterior: "Com a construção do canal de Worsley, o preço do carvão, em Manchester, caiu pela metade". E o negócio deve ter sido tão bom que o Conde Bridgewater, construtor desse canal, constrói um segundo, ligando Manchester à Liverpool. Por fim, assinala-se que a hulha foi material de relevo no processo produtivo-industrial verificado na Inglaterra.

Revolução Industrial. Entretanto, sua adoção generalizada só ocorre com a ferrovia -esta, nos vários países centrais, surge apenas na década de 1830- que, por sua vez, só logra alcançar seu arranco a partir de meado do século passado.

Em verdade, a ferrovia constitui uma das manifestações do processo industrial verificado na Inglaterra, e em vários dos países centrais, em sua segunda fase, estando portanto na base do processo de revolucionarização da indústria de bens de capital (tenha-se em conta que a Primeira Revolução Industrial esteve mais assentada naquilo que Marx chamava de setor de bens de consumo do que propriamente no setor produtor de bens de capital¹³).

As minas de carvão, essenciais ao desenvolvimento do sistema de canais, não necessitavam apenas de máquinas a vapor em grande quantidade e de grande potência,

"mas também de meios de transportes eficientes para trazer grandes quantidades de carvão do fundo das minas até a superfície e especialmente para levá-las da superfície aos pontos de embarque" (HOBSBAWN 1977: 60).

Foi deste modo que surgiu a primeira linha ferroviária: entre o campo de carvão de Durham e o litoral (na Inglaterra). A esse respeito, o mesmo Hobsbawn, na mesma obra (p. 61), observa que:

13. Vide as observações de Maria da C. Tavares em sua tese de livre docência intitulada Acumulação de capital e industrialização no Brasil. FEA/UFRJ. Rio de Janeiro. 1974.

"a ferrovia é filha das minas e especialmente das minas de carvão do norte da Inglaterra"¹⁴.

Em síntese, o que se está apontando é a procedência tecnológica da ferrovia.

Sobre a relação ferrovia-indústria, segundo HOBBSAWN (1977: 61-2), embora a primeira não fosse economicamente importante antes de 1843, vale observar que:

"na perspectiva dos estudiosos do desenvolvimento econômico, a esta altura era mais importante o imenso apetite das ferrovias por ferro e aço, carvão, maquinaria pesada, mão-de-obra e investimentos de capital. Pois propiciava justamente a demanda maciça que se fazia necessária para as indústrias de bens de capital se transformarem tão profundamente quanto a indústria algodoeira".

O "boom" vem logo a seguir. Os investimentos ferroviários multiplicam-se exponencialmente: a acumulação de capital acelerada que se verificava na Grã-Bretanha explica o frenesi que ocorre a partir do final da primeira metade do século XIX.

14. Destaque-se, mas não deterministicamente, que George Stephenson (1781/1848) foi o inglês inventor da locomotiva a vapor e da ferrovia. "Em 1829, Stephenson o autor da proeza acima relatada coloca em serviço a sua nova locomotiva 'The Rocket', que foi construída reunindo várias inovações surgidas na época. A máquina vapor de Watt, já utilizada anteriormente, foi anexada a caldeira tubular, inventada por Marcos Seguin em 1827, e a estrutura das rodas motoras, idealizada por Blackett em 1828, constituindo um arranjo mecânico básico que subsistiu até o fim da locomotiva a vapor" -cf. Centro de Documentação e Publicações/Ministério dos Transportes, trabalho intitulado 150 anos de transportes no Brasil, Rio de Janeiro, 1974.

"De fato, o capital encontrou as ferrovias, que não podiam ter sido construídas tão rapidamente e em tão grande escala sem essa torrente de capital, especialmente na segunda metade dos anos 1840. Era uma conjuntura feliz, pois de imediato as ferrovias resolveram virtualmente todos os problemas do crescimento econômico" (HOBSBAWN 1977: 64).

Este acontecimento, por sua vez, implicou na redução da importância da navegação interna. Ou seja:

"(a)s ferrovias fizeram-lhe (...) uma concorrência mortal (...). Frequentemente, o trajeto da ferrovia nada mais fez do que duplicar o do canal. E se consideramos a influência hoje exercida pelas ferrovias no desenvolvimento da indústria, compreenderemos o imenso papel desempenhado pelos canais, após séculos de fragmentação econômica" (MANTOUX 1927: 116).

Vale observar também que a ferrovia, surgida na Europa, alcança os Estados Unidos e que aí se verifica sua maior expansão. Como explica DINIZ (1987: 200):

"(a)s ferrovias, o telégrafo e o telefone constituíram os sistemas de transportes e comunicações que, no início deste século, lograram as vastas regiões dos Estados Unidos em uma economia unificada sem precedentes na história mundial".

"Na segunda metade do século XIX, a ferrovia moveu-se para a fronteira da civilização (...)" (IDEM)

e a constituição da economia mundial avança então a passos largos. Talvez se possa mesmo dizer que os processos de integração verificados nas economias periféricas são um subproduto da expansão e da integração interna às economias centrais e da extroversão propiciada pelo desenvolvimento da navegação de longo curso (dado à mercantilização crescente e aos desenvolvimentos tecnológicos verificados, tal navegação pode então não só consolidar velhas rotas, como abrir novas) -esses pontos serão retomados na seção seguinte.

Outro aspecto a se observar sobre as ferrovias diz respeito às suas relações com o capital financeiro. Elas,

"(...) as estradas de ferro, se ligam à grande produção, aos monopólios, aos sindicatos patronais, aos cartéis, aos trustes, aos bancos, à oligarquia financeira (...)" (LENIN 1979: 10).

Na mesma linha de argumentação, Maria da C. Tavares, na Apresentação do Livro de J. Hobson, A evolução do capitalismo moderno, aponta para o fato de que a monopolização surgiu em processos não manufaturados mas conectados com a grande indústria e que dentre esses estavam, além das corporações financeiras e de utilidade pública, as ferrovias.

O próprio HOBSON (1983: 148), coloca a questão nos seguintes termos:

"(...) muitas dessas estradas de ferro possuem, controlam e às vezes operam minas, siderúrgicas, obras de irrigação, canais, silos (...) e grande variedade de empresas que não tem vínculo essencial com as empresas ferroviárias, nas quais, frequentemente, por normas de estatutos, são proibidas de participar".

Sobre essa fase, intermediária à Primeira e à Segunda Revolução Industrial, sublinhe-se o debate FISHLOW (1965) e FOGEL (1969) a respeito do papel da ferrovia - discussão posicionada a partir da experiência ferroviária americana tendo em vista a questão do desenvolvimento econômico- enquanto um espaço de inversão que teria funcionado como um "take off" rostowiano (surto ferroviário como base para a expansão americana) ou como uma inovação schumpeteriana (promotora de ondas de arrasto no conjunto da citada economia).

Fogel concluiu que o "take off" de Rostow, a partir de 1843, seria insubsistente em vista de serem o crescimento populacional, a demanda por carvão e aço, etc. anteriores à ferrovia. Isto é, o A. não nega as interações existentes entre ferrovia e indústria, mas sim o "take off" ferroviário rostowiano. Para Fogel, as revoluções científicas pretéritas e a multiplicidade de inovações que se sucederam, todos

"esses desenvolvimentos começaram antes do nascimento da ferrovia e (que) esta não foi necessária para a transformação da vida que deles seguiu" (DINIZ 1987: 202).

A análise de Fishlow nega a tese de Fogel. A posição de Fishlow é a de que:

"a ferrovia exerceu, de fato, o maior impacto no crescimento econômico do século XIX. Ela, nas suas inter-relações com a produção de aço e carvão formou o núcleo de expansão do Departamento Produtor de Bens de Produção e da industrialização pesada, que por sua vez provocou fortes efeitos inter-industriais" (DINIZ 1987: 202-3).

Ou seja: tais inter-relações operaram como uma espécie de indústria líder da expansão econômica verificada.

O aporte de Niveau sobre esse debate parece decisivo: sua posição é a de que a ferrovia não teria participado da fase revolucionária da industrialização e sim da fase subsequente, aquela que antecede a da industrialização retardatária; que o "take off" de Rostow sobre as ferrovias seria falso, dado que só teria tido significado a partir de meado do século XIX; e que o suposto "take off" de Fogel também o seria na medida em que só teria, para ele, se iniciado por volta de 1830 -fato este, como apontado antes, também negado por Hobsbawn.

Esta "démarche" é considerada por Diniz, em sua tese de doutoramento. Ele julga que a ferrovia desempenhou papel crucial ao nível da cadeia de relações interindustriais. Mas, em acordo com Fishlow, como foi visto, afirma Diniz que:

"a expansão do mercado e sua unificação, os efeitos sobre a produção industrial, a incorporação de novas terras, outros recursos naturais, etc." (1988: 203)

seriam causa e resultado da expansão ferroviária no período¹⁵.

*

Há ainda uma terceira fase, a da Segunda Revolução Industrial, em que as articulações entre a ferrovia, o imperialismo e o capital financeiro tornam-se definitivamente nítidas. As articulações entre os homens de governo e os das ferrovias, a aparente irracionalidade do investimento ferroviário (pensado enquanto aplicação efetiva de capital em vias permanentes, locomotivas, vagões, etc.) manifesta em traçados e em bitolas (por exemplo), a encampação pelo Estado de várias ferrovias em diversas partes do mundo, etc. são aspectos desse mesmo e único processo.

O exame de experiências ferroviárias, como as da Alemanha, França, Rússia, Estados Unidos e Inglaterra, aponta para o fato de que:

15. Portanto, vê-se que o resgate deste debate aponta para aspectos relevantes da experiência ferroviária brasileira, principalmente em sua fase pioneira (vide seção 2 deste capítulo).

"o setor de transporte ferroviário na Inglaterra é a matriz internacional do sistema de transporte ferroviário (...)" (DAIN 1986: 72).

Ou seja, o modelo inglês foi implantado de modo generalizado nos vários países centrais, levando a que, de maneira geral, suas expressões também fossem observadas nos demais sistemas nacionais de transporte ferroviário, a saber: deterioração e encampação, como resultado da ausência de planejamento quando de suas implantações; dinamização da cadeia das relações interindustriais; impactos positivos sobre a Balança Comercial; ocupação diferenciada (ou não) dos espaços nacionais; etc.

Outro aspecto relevante é o de que o desenvolvimento tecnológico gestado no âmbito da ferrovia e em atividades a ela relacionada propiciou o aparecimento do motor a combustão interna que, por sua vez, possibilitou a invenção do automóvel.

Portanto, esta terceira fase assinala o momento em que, a partir dos desenvolvimentos tecnológicos efetivados na indústria ferroviária, este modal alcança o seu auge; embora, ao mesmo tempo, em contrapartida, cria as condições para a emergência do automobilismo. De outra forma: esta fase marca o fim de uma etapa, a do predomínio ferroviário, e o início de uma outra, a da gestação do padrão rodoviário-automobilístico; padrão que vem a se consolidar como o padrão de transporte do modo capitalista a partir do final do primeiro quartel deste século. Isto é, a produção generalizada do automóvel,

enquanto valor de troca, não se verificou simultaneamente à inflexão ferroviária. Vale lembrar, que o modelo T da Ford, o primeiro a ser produzido em linhas de montagem contínua, data de 1909. Esse processo será retomado na seção seguinte.

I.2. Breve histórico sobre o desenvolvimento dos transportes no Brasil até a era ferroviária: elementos gerais da situação da região sudeste vis-à-vis a do restante do País (de meado do século XIX até 1929)

Os primeiros registros atinentes aos modais de transportes em exame datam do início do segundo quartel do século XIX e referem-se às estradas de rodagem; de 1828 até 1832 sucedem-se decretos e leis sobre essas estradas -a primeira legislação específica sobre as estradas de ferro é de 1835¹⁶.

Os decretos e leis apontados referem-se, fundamentalmente, ao Rio de Janeiro, a capital do Império, conquanto também mencionem os Estados do Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais e Bahia. Este espaçamento geográfico, como se mostrará, é recorrente através dos tempos. Neste caso, ele resulta da estada da família real no Rio de Janeiro e, dado ao seu isolamento na Corte, da preocupação com a integridade do território nacional. Em síntese: razões de Estado, de

16. Tais legislações versam sobre cobrança de taxas de portagens (Lei de 06/09/1828 e Lei de 25/10/1828), destinação de recursos do erário real para construção de estradas (Lei de 28/08/1828 e Lei de 06/07/1832), desapropriação de terras por onde as estradas deveriam passar (Lei de 10/07/1832), incentivos para construção de estradas (Lei de 29/08/1828), estabelecimento das responsabilidades das instâncias governamentais -Império, Província, Cidades e Vilas (Lei de 29/08/1828, Lei de 10/07/1832 e Decreto de 23/10/1832) e algumas idéias de planejamento geral da viação brasileira (Lei de 29/08/1828 e Decreto de 23/10/1832); estas legislações constam do trabalho indicado à nota 14 (vide páginas 133-6).

seguranças interna e externa, estariam determinando a edição das legislações apontadas. Nota-se, neste ponto, a ocorrência de diversos movimentos revoltosos, de independência e de lutas fronteiriças verificados àquela época¹⁷.

Em 1838, no entanto, com a edição do Plano Rebelo, do Conselheiro José Silvestre Rebelo, o que foi apontado se explicita claramente. Este Plano propõe três estradas reais partindo da capital do Império, atingindo as 'regiões' Sudeste, 'Noroeste' e Norte do País, e afirma sua preocupação com a integridade do território nacional e com o isolamento geográfico (leia-se político e militar) da família real na Corte do Rio de Janeiro¹⁸.

Um aspecto adicional deve ser considerado: o de que, apesar da natureza isolacionista da sociedade brasileira de então (constituída de diversas ilhas de povoamento), a existência de uma instância nacional interna de poder, ainda que relativamente frágil, a obriga pensar em espaços e temas nacionais -e isto, como se mostrará, permanece no debate mesmo quando a economia mercantil e o poder capsulados se consolidam no País no pós-1870 (aproximadamente).

Depois de 1838, novas referências às estradas de rodagem são encontradas apenas na segunda metade do século passado.

17. Vide a respeito O período regencial - 1831/1840 de Augustin Wernet em Histórias populares, da Editora Global, nº 7, São Paulo, 1982. Adicione-se aqui que a estrada Porto Alegre-São Leopoldo (concluída em 1833) e a São Paulo Mato-Grosso (construção iniciada também em 1833) parecem explicitar as preocupações mencionadas.

18. Cf. CONSELHO NACIONAL DOS TRANSPORTES/MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. Planos de viação - evolução histórica (1808-1973), p. 37. Rio de Janeiro, 1974. Em especial, merece menção o seu sentido, ainda que embrionário, de plano geral de viação.

No que respeita ao modal ferroviário, afóra a legislação pioneira de 1835, antes da virada dos primeiros cinquenta anos do século passado, verificam-se apenas mais três registros: a Lei nº 51 de 18/03/1836, a Lei nº 115 de 30/03/1838 e uma concessão a Thomas Crochrane em 1840.

A primeira legislação específica sobre as ferrovias no Brasil (Decreto nº 101, de 31/10/1835) foi editada pelo Regente Feijó e autorizava a construção e a exploração de estradas de ferro que, partindo da capital do Império, atingissem os Estados de Minas Gerais, São Paulo e Bahia. Como se vê, o mesmo espaçamento geopolítico já presente na legislação sobre as estradas de rodagem se fez presente também na legislação sobre as estradas de ferro, sendo que estas, como os decretos e leis antes mencionados, expressam aquela mesma preocupação. Como observa Flávio Saes:

"(a) diretriz desta concessão indicava a preocupação com a unidade e a integração nacional, embora fosse mais difícil perceber a base econômica que pudesse fornecer o transporte para manter tal estrada de ferro"¹⁹.

Assim, embora esta legislação concedesse privilégio de zona por 40 anos, com isenção de impostos, e doasse terras para as empresas que se dispusessem a construir as citadas ligações, não houve interessados em levar adiante os empreendimentos: não havia o que transportar em

19. Cf. SAES, F.A.M. A grande empresa de serviços públicos na economia cafeeira. Hucitec, São Paulo, 1986. Vide págs. 31-2.

moldes capitalistas; tampouco havia massas de capital disponíveis para a construção das mencionadas ligações; além disso, o País mal saíra formalmente do colonialismo português e ainda não se 'integrara' na nova divisão internacional do trabalho que a hegemonia britânica ia posicionando; e, por último, mas não menos importante, a estrada de ferro não havia se estabelecido nem mesmo na Inglaterra -ela contava em 1835 com apenas dez anos de existência.

A segunda concessão ferroviária se verificou em São Paulo, através da Lei nº 51 de 18/03/1836; contudo, os concessionários não foram capazes de organizar a empresa²⁰.

Excetuando-se a existência de uma mercadoria determinada, mas de escasso dinamismo econômico, pode-se dizer que os fatores explicativos antes apontados sobre o não aparecimento de interessados para gozar os privilégios da legislação de 1835, explicam também o não aparecimento de interessados nas vantagens oferecidas pela legislação de 1836.

Tal Lei, mais adiante, foi substituída pela Lei nº 115 de 30/03/1838. Mas, outra vez, a ferrovia não foi construída. Esta estrada de ferro só volta em cena em 1855.

Por último, a concessão a Thomas Crochane, de 1840, constituiu a primeira proposta de construção de uma estrada de ferro com início no Rio de Janeiro com direção a São Paulo. Entretanto, tendo

20. Ibid nota 19, p. 32.

fracassado no intento de levar a cabo a empreitada, sua concessão foi cancelada.

O processo descrito mostra, em suma, que até meado do século anterior, nenhuma ferrovia entrara em operação no País e, no que se refere às estradas de rodagem, também nada acontecera de significativo. As preocupações da Corte Imperial eram concretas, mas as legislações constituíam (fundamentalmente) apenas declarações de intenção. Não existiam as condições reais para a consecução daqueles empreendimentos -fossem eles rodoviários ou ferroviários.

*

A partir da segunda metade do século XIX, com o avanço da mercantilização da economia brasileira (destacando-se aí a passagem do trabalho escravo para o trabalho assalariado e a maior integração da economia brasileira no contexto da divisão internacional do trabalho hegemônica pela Inglaterra), o atraso relativo do Brasil em transportes torna-se evidente.

Na década de 1850, no que se refere às estradas de rodagem, houve um certo avanço²¹. Várias obras foram então iniciadas ou concluídas²².

21. Em 1850 foi inaugurada, com boas condições de tráfego (para a época), a ligação entre a Corte e o Município de Nova Iguaçu (RJ); em 1852 foi constituída, através da Lei nº 1015, a Companhia Fluminense de Transportes; também em 1852 foi concedida a Mariano Procópio, através da Lei nº 101, com privilégio de 50 anos, licença para explorar duas estradas de rodagens a serem por ele construídas (para tal fim, Mariano Procópio organizou a Empresa União e Indústria que abriu uma das vias, em 12/04/1856, as Petrópolis). Nesta foi aplicada, pela primeira vez, o macadame, um

Como se pode observar (vide as duas notas de rodapé anteriores), o eixo Centro-Sul continuava sendo o mais contemplado, com destaque para a Província do Rio de Janeiro. Além disso, merece destaque a experiência inicial da garantia de juros sobre o capital aplicado verificada no caso da União e Indústria: ela evidencia uma clara e antiga experiência patrimonialista, lamentavelmente permanente na história da República brasileira, que, como se vê, antecede o processo de formação do Estado no País²³.

compósito de pedra britada misturada com saibro e depois umectada e compactada. O termo macadame constitui uma derivação do nome do engenheiro John Loudon Mac Adam (1756-1836) que inventou e demonstrou tal compósito em 1815 -cf. 150 anos de transportes no Brasil, já mencionado na nota 14; vide, especialmente, nota de rodapé nº 151 -constante da p. 137.

22. Em 1853 teve início a construção de uma estrada na Província do Paraná (tendo como ponto inicial a cidade de Antonina e como ponto terminal a cidade de Curitiba), de iniciativa do governo provincial, que foi concluída em 1873. Esta estrada, durante a Guerra do Paraguai, despertou grande interesse do Governo Imperial que nela investiu recursos apreciáveis para acelerar sua construção de modo a alcançar por terra o Mato Grosso. Contudo, com o fim da Guerra em 1870, suas obras voltaram a se arrastar só sendo concluídas em 1873. Em 1857, uma estrada liga Filadélfia a Santa Clara -obra de Teófilo Otoni, semelhante a União e Indústria de Mariano Procópio por causa do revestimento empregado; esta última, saindo de Petrópolis, alcança Pedro do Rio em 1858. Sublinhe-se aí, em 1857, que Mariano Procópio, tendo esgotado seus recursos, abre mão do privilégio (de 50 anos) e do pedágio que cobraria em troca da garantia de juros do capital empregado -fator este que certamente corroborou para que a cidade de Pedro do Rio fosse alcançada em 1858; e, mais adiante, Posse em 1860 e Juiz de Fora em 1861.

23. Nos Estado Unidos, no que se refere à implantação das ferrovias, as empresas tinham liberdade para planejar e construí-las; no Brasil, tal fato só não ocorreu nesta fase inicial. Ainda no que se refere às ferrovias, as empresas tinham que pagar pelas terras pelas quais passariam as estradas; no Brasil, as terras foram obtidas pelas empresas ferroviárias graciosamente. Contudo, as diferenças não devem ser superestimadas, posto que nos EUA as empresas acessaram-nas, também quase que graciosamente, através de mecanismos diversos como os do logro, da violência, etc. e, não raro, com a complacência do poder central.

Desde o final da década de 1850 até o do século XIX não se verificam mais registros significativos a serem apontados²⁴. Assim, o quadro herdado pela República, bem como pelo Brasil em seu ingresso no século XX, em termos de estradas de rodagem, era desprezível. O movimento dos anos 50 do século passado, neste sentido, foi excepcional, não por sua magnitude, mas por ter sido exceção naquela segunda metade de século. Em verdade, ele parece ter se verificado em virtude das reais necessidades de transportes do País; no entanto, essencialmente, mais por razões geopolíticas do que econômicas (entendidas estas enquanto deslocamento generalizado de mercadorias).

Já com relação à ferrovia, a primeira notícia de decisão efetiva de construí-la data de 1850; ela foi manifesta pelo Visconde de Barbacena que chegou a contratar a obra no exterior²⁵. Em 12/06/1852, através da Lei nº 987, o Barão de Mauá obteve uma concessão para constituir uma empresa, a Imperial Companhia de Navegação a Vapor e Estrada de Petrópolis, que construiria uma linha de navegação, edificando no Porto de Mauá a estação inicial da ferrovia que a empresa também teria de fazê-lo - o privilégio não se referia a estrada de ferro e sim à linha de navegação, mas estava condicionada à construção da ferrovia.

24. Mencione-se apenas a apresentação do projeto, em 1867, de construção da Estrada Dona Francisca, ligando Joinville a Rio Negro. Esta estrada começou a ser construída neste mesmo ano com a edição do Aviso do Ministério da Agricultura de 30/09/1867 que fixava as suas diretrizes gerais e estabelecia os recursos do Império que lhe seriam destinados - ela foi inaugurada em 1887.

25. Ele "tomou a iniciativa de contratar o engenheiro inglês Charles Austin para estudar e projetar uma estrada de ferro que, partindo do Rio de Janeiro, galgasse a Serra do Mar para dirigir-se a São Paulo" - cf. nota 14, p. 109.

O

"primeiro trecho de 14 quilômetros da ferrovia Petropolitana (...) foi inaugurado oficialmente no dia 3 de abril de 1854"²⁶.

Contudo, apesar de apenas em 1854 entrar em operação a primeira ferrovia no Brasil, foi em 1852 (26 de julho), com a edição da Lei nº 641

"na qual privilégios eram prometidos, (além) de isenções e garantia de juros sobre o capital investido, para empresas nacionais e estrangeiras (...)"²⁷.

que se tem o verdadeiro ponto de partida da viação férrea no Brasil.

A Lei nº 641 (chamada Lei de 1852) logo produziu seus efeitos; surgem várias empresas -e leis outras- buscando desfrutar dos favores por ela estabelecidos²⁸. Destaque-se aí a Lei nº 1599 (de 09/05/1855),

26. Ibid nota 14, p. 110.

27. Ibid nota 14, p. 109. Especificamente, cabe mencionar que a Lei 641 incluía uma garantia de juros de 5% a.a. e um privilégio de zona de 30 km -a este respeito veja F.Saes, op. cit. (nota 19), p. 33-4.

28. Pela Lei nº 1030 (de 07/08/1852), Eduardo e Alfredo Mornay são autorizados a construir uma estrada de ferro de Recife a Água Preta; pela Lei nº 1088 (de 13/12/1852), Irineu Evangelista de Souza foi autorizado, com privilégio de 30 anos, a construir e explorar uma ferrovia de Petrópolis a Porto Novo do Cunha - esta Lei reservava para ele a possibilidade de prolongamento de sua ferrovia pioneira e isto, vale observar, antes mesmo que ela houvesse entrado em funcionamento; pela Lei nº 1229 (de 19/12/1854), Joaquim F. A. B. Muniz Barreto foi autorizado a construir uma estrada de ferro de Salvador a Juazeiro. Segundo F. Saes, op. cit. (nota 19), nesse "momento, Sérgio de Macedo (ministro em Londres) contrata a construção da estrada diretamente com o empreiteiro Edward Price dando início efetivo, em 1855, ao empreendimento. Nesse mesmo ano, o Governo organiza a Companhia e lança suas ações no mercado" -vide nota de rodapé nº 19, p. 34, do texto referido. Detalhes adicionais sobre a constituição da Estrada de Ferro D. Pedro II ver O surto ferroviário e seu desenvolvimento. In: Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, Terceiro Congresso de História Nacional, Anais, Sexto Volume. Imprensa Nacional. Rio de Janeiro. 1942.

que estabelecia, na capital do Império, a incorporação de uma Sociedade Anônima, a Estrada de Ferro D. Pedro II, sendo que seu "objetivo era construir inicialmente uma via férrea entre Rio e São Paulo, e depois para Minas Gerais partindo de um ponto dessa ferrovia"²⁹, tendo sido a primeira empresa ferroviária a receber, de fato, benefícios governamentais.

Mais adiante, através do Decreto 1759 (de 26/04/1856), foram concedidas ao Barão de Mauá, ao Visconde de São Vicente e ao Marquês de Monte Alegre uma concessão para a construção e a exploração de uma estrada de ferro entre Santos e Jundiaí. Entretanto, este grupo incorporador acabou cedendo seu controle acionário para os ingleses, surgindo então a "São Paulo Railway"³⁰.

Em 1857 constituem-se empresas ferroviárias para operar nas Províncias de Pernambuco, Ceará, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

Em 1858, entra em funcionamento a segunda estrada de ferro do País, no trecho Recife-Juazeiro e inicia-se o tráfego da D. Pedro II, no trecho entre a Corte e Belém (atual estação de Japeri no Estado do Rio de Janeiro); ademais, foi organizada uma empresa para explorar a linha Niterói-Campos. Em 1859, diversas empresas obtêm os mesmos

29. Ibid nota 14, p. 110. Acrescente-se que pela Lei nº 1613 (de 09/06/1855) foi feita uma concessão à Companhia Estrada de Mangaratiba.

30. Vide Faria, A. Mauá. Nacional. São Paulo. 2ª Ed. 1933; consulte especialmente o capítulo XI, intitulado 'A E. de F. Santos a Jundiaí' (p. 185-195). O Autor mostra ser este empreendimento mais um dos desastres financeiros de Mauá, que, inclusive, perdeu o dinheiro que adiantara aos ingleses.

favores concedidos às companhias que construíram a Santos-Jundiaí e a D. Pedro II. Em 1860, foi inaugurado um trecho da estrada de ferro que estava sendo construída entre Salvador e Petrolina.

A respeito desse processo inicial de expansão das ferrovias no Brasil, SAES (1986: 30) é incisivo: para ele foi a Lei de 1852 que tornou possível o início da construção das principais linhas da época, isto é, a Estrada de Ferro D. Pedro II, a Estrada de Ferro Mauá, a Estrada de Ferro de Recife ao São Francisco, a Estrada de Ferro Bahia ao São Francisco e a Estrada de Ferro de Santos a Jundiaí.

Resulta ainda da legislação que se descreveu que o Rio de Janeiro continuou sendo o espaço geopolítico mais contemplado, secundado, de maneira geral, pelos mesmos estados dos movimentos anteriores.

Observe-se também que das cinco estradas acima mencionadas, apenas duas não eram vinculadas ao café: as do Nordeste.

A Estrada de Ferro de Mauá, a primeira a funcionar no País (1854), teve vida efêmera³¹. Embora tenha operado para o transporte de café do Vale do Paraíba fluminense, perdeu a maior parte do

31. Wilson Cano, em sua tese de doutoramento, intitulada Raízes da concentração industrial em São Paulo, (Difel. Rio de Janeiro/São Paulo 1977), logo no início do texto, ao discutir O café no Vale do Paraíba, destaca que a "expansão ferroviária talvez tenha sido o elemento mais importante desse complexo" (p.28), tendo mesmo se constituído em espaço adicional de aplicação ao capital cafeeiro. Esta expansão (1860-1870), no entanto, não teve como prosseguir dado à crise crônica da economia fluminense (cujo clímax foi alcançado em 1883). Saes, op. cit., p. 30, da mesma forma, também aponta o rápido declínio desta estrada de ferro.

transporte que realizava com a crise definitiva da economia fluminense e com a conclusão da primeira seção da D Pedro II.

A Mauá

"exigia duas baldeações, na estação de Raiz da Serra (das tropas para os vagões) e a outra no Porto de Mauá (por mar até o Porto do Rio). As desvantagens de seu traçado contribuíram, sem dúvida, para o seu declínio"³².

No início de suas operações, ela deu alento à acumulação da cafeicultura, na medida em que reduziu seu custo de produção. No entanto, provocou a

"desutilização de parte da infra-estrutura pré-existente"³³.

De outra parte, o crescimento industrial fluminense passa a uma posição secundária em relação à média nacional já no início do século XX e isto, em certo medida, se explica por sua natureza tributária em relação à economia cafeeira, mesmo estando esta, em verdade, já por volta de 1870, em franca decadência.

Tais fatos, desse modo, contribuíram decisivamente para o escasso desenvolvimento ferroviário verificado na antiga sociedade fluminense.

32. Ibid nota 19, p. 30.

33. Ibid nota 31 (CANO 1977), p. 29.

Já a

"D. Pedro II alcançava o Porto do Rio de Janeiro e as próprias zonas produtoras (...)".

Contudo, após atingir a cidade de Barra do Piraí, por volta de 1864, quando então totalizara pouco mais de 100 quilômetros de rede, face aos

"seus graves problemas financeiros, é encampada pelo governo imperial, passando (...), depois dessa data (1865) a ter toda a sua expansão custeada diretamente pelo Estado e não pelo capital cafeeiro"³⁴.

Vale dizer: tal ferrovia praticamente já nasceu estatal.

No caso da Santos-Jundiaí, possivelmente premido pela escassez de vias férreas, ainda que projetada para atuar na área mais desenvolvida capitalisticamente da economia brasileira, o Governo Imperial estabeleceu um prêmio pecuniário para cada seis meses de antecipação do seu término (previamente fixado para 01/10/1868). Isto, ao que parece, produziu o resultado pretendido, posto ter sido concluída em 1864.

34. *Ibid* nota 33, p. 29.

Esta

"ferrovia foi a segunda ferrovia específica do café (e a primeira que busca a área cafeeira do Oeste de São Paulo)"³⁵.

No ano de 1868 é organizada a Companhia Paulista de Estradas de Ferro para exploração de uma linha no oeste paulista na direção das barrancas do Paraná -o primeiro trecho desta estrada se efetivou em 31/03/1872. Em 1871 foram publicados os estatutos da Estrada de Ferro Sorocabana. Em 1872 foi também fundada a Companhia Mogiana de Estradas de Ferro, tendo seu primeiro trecho entrado em operação em 3/5/1875 (esta, através da Lei nº 2450 de 24/09/1873, passou a receber uma subvenção por quilômetro construído).

Por conseguinte, a expansão mais significativa da extensão ferroviária teve início por volta de 1872, fato este marcado, indubitavelmente, pela entrada da ferrovia no oeste paulista.

Vale lembrar que em 1872, adicionalmente, foi organizada a "Leopoldina Railway" (suas operações foram iniciadas em 1877) e fundada no exterior a empresa Madeira-Mamoré (não construída até o final do século). Em 1873 foi concluída a ferrovia entre Salvador e Petrolina (às margens do São Francisco) e iniciada a construção da estrada de Ferro Paranaguá-Curitiba.

35. Ibid nota 19, p. 38. Mencione-se que em 1866 também é inaugurada a Estrada de Ferro Teresa Cristina e que em 1867 é inaugurado o trecho Porto Alegre-São Leopoldo da Viação Férrea do Rio Grande do Sul.

Contudo, em 1874, apesar dos incentivos, o Brasil possuía apenas 1.357 km de vias férreas. Evidentemente, o aumento relativo era significativo, dado que em 1864 existiam 411 km e, em 1869, 713 km construídos³⁶. Entretanto, o desenvolvimento ferroviário brasileiro, de modo geral, mostrava-se ainda insuficiente e/ou inadequado.

Tanto que, mesmo no caso do oeste paulista, onde se constituem as relações capitalistas de produção mais avançadas do País, o desenvolvimento dos transportes foi, em um primeiro momento, à reboque daquelas relações (CANO 1977: 31).

"A superação desse obstáculo se daria pela implantação do sistema ferroviário" (CANO 1977: 33).

Além disso, ao contrário do ocorrido no Vale do Paraíba fluminense, a ferrovia desempenhou em São Paulo inúmeros papéis: desbravou fronteiras agrícolas, rebaixou custos de produção, elevou produtividade, etc (IDEM).

No que se refere ao primeiro papel, cabe sublinhar as ferrovias Mogiana, Paulista e a Sorocabana. Já a antiga "São Paulo Railway", que em 1867 completava o trajeto de Santos a Jundiaí, conquanto já tivesse esta área sido ocupada anteriormente, acabou também cumprindo papel desbravador ao formar núcleos urbanos e suburbanos a partir da sua influência (IDEM).

36. SILVA, S. Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil. Alfa Omega. São Paulo. 1976; a respeito dos números mencionados veja quadro constante da p. 58.

Quanto ao segundo papel, o mesmo Autor (1977) destaca a significativa queda dos custos de produção pela diminuição dos gastos com transportes.

O terceiro papel, com a melhoria do sistema de transporte, implicou na diminuição da parte da produção que perecia nas fazendas e na das perdas provenientes das condições (precárias) em que eram executados os serviços de transportes.

Portanto, o sistema ferroviário de São Paulo constituiu elemento relevante do aumento dos lucros, papel totalmente distinto do desempenhado, por exemplo, pela D. Pedro II que, de maneira geral, também não criou terras,

"(como aconteceu com a maior parte das ferrovias paulistas...) só trazendo economias externas e oportunidades de inversão, numa situação remota no tempo (...)" (CANO 1977: 29-30).

O fato é que foi extraordinária a expansão da rede ferroviária a partir de 1870. Em 1879, na chamada região cafeeira (Espírito Santo, Rio de Janeiro, Guanabara -antigo Distrito Federal, Minas Gerais e São Paulo) existiam 2.395,9 km, que correspondiam a cerca de 83% da extensão do total de vias férreas existentes no País.

Nesta expansão espetacular, mas concentrada espacialmente, destacavam-se as estradas do café (Paulista, Mogiana e Sorocabana). Em 1878, 478 dos 736 km construídos eram estradas do café.

Além disso, observe-se que estas ferrovias, ao contrário das outras, de maneira geral, eram eficientes. O fato de possuírem "o monopólio do transporte do produto mais dinâmico da economia brasileira até 1930" (IDEM, p. 52) não deve, no entanto, servir de relativização da importância das ferrovias paulistas.

Neste sentido, cabe mencionar que, mesmo após a crise de 1929, elas continuaram

"operando com eficiência e lucratividade, graças ao fato de prestarem seus serviços a mais avançada economia capitalista do país.

"Se, de um lado, as ferrovias transferiram sensíveis economias externas e diminuíram os custos aos cafeicultores, por outro lado, esses mesmos cafeicultores cuidaram para que ela fosse também lucrativa. Desta mesma forma, a ferrovia passa a cumprir mais dois importantes papéis. Um, por se tornar uma nova e rentável oportunidade de inversão a parcelas do excedente gerado pelo complexo cafeeiro, tornando-se destino para parte desses capitais; outro, refere-se a sua lucratividade relativamente alta, que lhe confere o

caráter de origem de novos capitais que permitem uma nova ampliação do excedente do complexo" (IDEM, p. 52-3)³⁷.

A "São Paulo Railway", por exemplo, foi "a empresa ferroviária mais lucrativa no Brasil ou em qualquer parte da América Latina (...) por um período de 55 anos, de 1876 a 1930 (...) o dividendo anual médio sobre o valor ao par de suas ações ordinárias (...) foi aproximadamente de 10,6%"³⁸.

De outro lado, ao passo que a taxa de lucro das ferrovias paulistas era expressiva:

"(d)iferente foi a situação da grande maioria das ferrovias de outras regiões brasileiras: na impossibilidade de saldar seus juros ao governo, terminaram por transferir sua propriedade a ele. Já em 1907, do total de 17.605 km da rede ferroviária brasileira, 45% pertenciam ao governo federal" (CANO 1977: 53).

As ferrovias do Sul do País, por exemplo, não se desenvolveram muito, posto que seus

"altos custos de transportes, também retardaram a expansão da agricultura sulina. Deve-se lembrar, por exemplo, que a ligação

37. Especificamente sobre a rentabilidade das ferrovias ver História da café no Brasil de A. D'Escagnolle, D.N.C. 1939. Vol IV, p. 391-413.

38. Ibid nota 19, p. 39 (nota de rodapé número 23).

ferroviária do Rio Grande e Santa Catarina a São Paulo e ao Rio, só foi concluída em 1910, e que a expansão agrícola paranaense só ocorreu após 1925" (IDEM: 106).

No que se refere ao complexo nordestino em sua relação com os transportes, CANO (1977) mostra ainda que a ferrovia também não teve aí o mesmo efeito dinamizador que o do complexo paulista. E isto, assinala o A. (às páginas 25 e 98), se deve, fundamentalmente, às mesmas razões que explicam porque a economia nordestina não deslanchou. Particularmente, no que tange ao transporte ferroviário nordestino, cabe observar três aspectos:

- "a expansão ferroviária no nordeste, se fez, basicamente, com investimentos de propriedade britânica;
 -(no) início do século XX, a maior parte da rede já estava encampada pelo governo federal (...; e, ...na)

- primeira década do século atual, a maioria dessas estradas, no NE, tinha uma relação 'despesa/receita' em torno de 80% ou mais, ao contrário das ferrovias paulistas, cuja relação não era superior a 50%" (CANO 1977: 96).

Especificamente, as ferrovias do Recife ao São Francisco e da Bahia também ao São Francisco, como apontado, nada tinham a ver com a produção cafeeira. A redução dos custos de transportes (do algodão e do açúcar) foi praticamente tudo o que fizeram estas ferrovias: elas

não criavam espaço de aplicação de capital para a economia local e, pior, carreavam para o exterior a garantia de juros (5% do governo imperial e 2% do provincial). Com uma população dispersa e uma economia relativamente auto-suficiente, o sistema de transportes (deficiente), tampouco tinha como obter economias externas e de escala.

Contudo, conquanto a base econômica sobre a qual se assentassem fossem produções de mercadorias determinadas, os vínculos estabelecidos desta economia com a ferrovia não foram significativos. A concessão da garantia de juros pelo governo, provavelmente, foi o fator decisivo da implantação dessas duas ferrovias.

Tal garantia teve por base a Lei de 1852 já referida:

"por ela o governo imperial concedia juros de 5% a.a. para os capitais dispendidos na construção de linhas previamente autorizadas. Essa garantia -efetivada a cada ano em que a renda líquida da empresa não bastasse para distribuir dividendo de 5%- foi, em geral, acrescida de mais 2% concedidos pelos governos provinciais. Com a garantia de um dividendo anual de 7% tornou-se possível construir várias linhas férreas. (...). Dessa forma, ao longo da segunda metade do século XIX vamos encontrar muitas empresas ferroviárias estrangeiras no Brasil e cujo principal atrativo (senão o único) era a garantia de juros agregada à concessão da linha férrea"³⁹.

39. Ibid nota 19, p. 30-1.

Assim, menos que um investimento produtivo, alguns empreendimentos ferroviários verificados no Brasil, à época, constituíam-se, basicamente, em aplicações financeiras⁴⁰.

Estes fatos mostram um aspecto decisivo do ferroviarismo brasileiro: a penetração bancário-financeira internacional. O caso da D. Pedro II (depois Central do Brasil) é bem ilustrativo. Os dez anos de existência da Empresa (antes de ser encampada pelo Governo Imperial) revelam que a penetração referida foi significativa e que suas dificuldades eram enormes: a dotação inicial do Tesouro e os recursos obtidos por lançamento de ações logo se mostraram insuficientes e empréstimos externos tiveram que ser obtidos (aos ingleses) para continuar a construção, dado que seus recursos operacionais eram insuficientes para construir as demais seções da ferrovia.

Em suma: a vida da Empresa foi marcada pela quase permanente escassez de recursos, daí as sistemáticas operações financeiras.

Desse modo, as aplicações do capital mostram, no caso das ferrovias extra-São Paulo, de maneira geral, que elas (e não apenas a D. Pedro II) constituíam uma nova modalidade de aplicação /valorização

40. E isto fica inteiramente confirmado com a incisiva observação de André Rebouças a respeito: "1º Que é indispensável para levantar capital em Londres a garantia de juros. Não fazem dispensar essa segurança nem estudos preliminares, nem dados estatísticos prometendo 11% de renda, nem a proteção oficiosa da ligação brasileira; 2º Que a taxa de garantia não pode ser menor que 7%". Ibid nota 19, p. 31. A esse respeito vide ainda André Rebouças em Garantia de juros - estudos para sua aplicação às empresas de utilidade pública. Typografia Nacional, R.T.C., 1874, p.36.

de capital da qual se esperavam lucros imediatos e compensadores e em alguns casos, como assinalado, apesar da ausência de bases mercantis suficientes que lhes permitissem lucros operacionais capazes de prover, a essas ferrovias, capacidade de auto-financiamento⁴¹.

*

Mais acima foi apontado que a expansão ferroviária verificada no Brasil, nos anos 1870-80, foi marcadamente paulista, e comandada pelos fazendeiros do café (em verdade, como diz Sérgio Silva, obra já referida, pela burguesia mercantil paulista). Neste sentido, as ferrovias que aí se constituem são tipicamente ferrovias do café, sendo seus traçados definidos em função das fazendas e das cidades do café e daí para o porto. Além disso, cada empresa concessionária possuía seu próprio procedimento técnico, administrativo e econômico-financeiro -em verdade, o sentido radial (fazenda-porto) das ferrovias brasileiras era fato generalizado.

Esta lógica, que acabou se impondo, no entanto, não se verificou sem que diversos personagens -de maneira geral engenheiros-propugnassem planos para uma maior racionalização das vias férreas brasileiras.

41. No caso da D. Pedro II, aqueles lucros imediatos e compensadores não se verificaram: "a troca compulsória das ações da empresa por apólices do governo de 6% de juros ao ano e com valores ao par para cada título" foram aceitas sem contestação -citação extraída de F. Saes, *op. cit.*, nota de rodapé nº 23, p. 39.

Já em 1869, portanto bem ao início da fase primeira de expansão ferroviária, o engenheiro militar Eduardo José de Moraes traz à público o seu Plano -Moraes- que esboçava uma concepção global de articulação de três grandes linhas fluviais com três grandes estradas de ferro que partiriam do Rio de Janeiro, Salvador e Recife⁴². A preocupação maior do Plano Moraes, tal qual a das legislações referidas no começo desta seção, era com a integridade do território nacional, embora o sentido de planejamento das vias de transportes, num quadro de intermodalidade, também se fizesse presente.

Mas é apenas em 1874 que um novo plano, em verdade, um esboço de plano, vem à baila: o do engenheiro Ramos de Queiroz. Este Plano, da mesma forma que o anterior, busca articular vias férreas e fluviais, chegando a estabelecer traçados. Na realidade, o Plano Queiroz mesmo é de 1882. Este, apesar de ainda referir-se às questões de segurança e de integridade do território nacional, explícita, pela primeira vez, a necessidade de uniformidade das bitolas⁴³.

No mesmo ano da publicação do Esboço do Plano Queiroz (1874), também vem a público o Plano Rebouças, do engenheiro André Rebouças. Este Plano propõe, pela primeira vez, a ligação Atlântico-Pacífico e constitui um Plano marcadamente ferroviarista. Sua preocupação geopolítica é flagrante. Em verdade, embora o País houvesse reforçado sua conformação insular no período, um fato particular, muito recente,

42. *Ibid* nota 13, p. 43.

43. *Ibid* nota 13, p. 97-8.

deve explicá-la: a Guerra do Paraguai houvera acabado a apenas quatro anos, mantendo o tema na agenda dos debates.

Em 1881 é editado um novo Plano, o Bicalho, do engenheiro Honório Bicalho. Este engenheiro, Chefe da Diretoria de Obras Públicas da Secretaria de Estado, propõe, como nos dois primeiros Planos, a integração nacional; ou seja, o rompimento do isolamento do País através de grandes linhas férreas internas articuladas às grandes vias navegáveis⁴⁴.

Em 1882 é editado um outro Plano, o Bulhões, do engenheiro A. de Oliveira Bulhões que, na realidade, participara de uma Comissão, constituída no Primeiro Congresso Ferroviário Brasileiro (realizado no Rio de Janeiro). O Plano confere maior ênfase às ferrovias do que o Plano Bicalho e propõe o reexame de aspectos básicos das legislações ferroviárias então vigentes, como: a retirada dos governos provinciais do direito de concessão de estradas de ferro, a fixação para todas as estradas de ferro da bitola de 1 metro e a reconsideração do instituto da garantia de juros.

Portanto, as críticas ao frenesi e às mazelas do nascente ferroviário não demoraram muito.

44. A esse respeito vale lembrar que, por exemplo, a D. Pedro II só chegou a Belo Horizonte, "ligando-a (...) a sede do governo Imperial" em 1887 - cf. 150 Anos, p. 114.

Em 1886 é editado o Plano Geral de Viação de Augusto Silva, Ministro da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, que menciona, já àquela época, o estado desolador das ferrovias brasileiras e a precariedade das comunicações internas - expressão, evidentemente, da natureza oligárquico-capsular da sociedade brasileira.

Em 1890, através do Decreto nº 159 (de 15/01), o Governo Provisório organiza um Plano Geral de Viação. No mesmo ano, através do Decreto nº 524, ficam estabelecidas as

"regras sobre a competência do governo federal e dos estados para concessão de estradas de ferro (...)"⁴⁵;

este Decreto também manifesta preocupação com a unidade política, mas continua a ratificar os interesses oligárquicos, apesar de criticar os efeitos perniciosos da concessão. Este Decreto, o que não constitui surpresa, caiu no esquecimento.

O Decreto nº 862, também de 1890, determina o estabelecimento de linhas férreas (e fluviais) em vários estados do País, em vista das sugestões da Comissão criada pelo Decreto nº 159 do mesmo ano. Sua preocupação, inequívoca, era com a questão da segurança e da integridade do território nacional.

45. Ibid nota 18, p. 33.

Em 14/10/1892, através do Decreto nº 109, são fixadas as competências dos poderes federal e estadual para o estabelecimento do traçado das vias de comunicação fluviais e terrestres⁴⁶. Em 1896, avoluma-se a campanha contra a garantia de juros.

Tal quadro, de modo geral, é aquele com o qual se inicia a República em termos de transporte ferroviário.

Por conseguinte, o que está posto é que a crise da ferrovia no Brasil já estava posicionada claramente ao final da década de 1880. Esta situação, além disso, se problematizou ainda mais pelo frenesi bursátil de 1890 (que levou ao encilhamento) na medida em que agudizou o descrédito das Sociedades Anônimas⁴⁷ -forma de organização característica das empresas ferroviárias (e do capitalismo financeiro) então constituídas. Em síntese: expansão ferroviária em um quadro problemático devido à baixa rentabilidade das empresas no que se refere às suas atividades operacionais; encampações recorrentes de várias dessas empresas por parte do Estado; críticas diversas à ausência de uma política nacional que buscasse racionalizar a implantação das ferrovias (bitolas, traçados, etc.); e, uma recorrente

46. Ibid nota 18, p. 34.

47. Vale observar que o período 1890-94 foi marcado por grande especulação financeira (concessão de liberdade aos bancos particulares para emitir) que resultou no fenômeno conhecido como encilhamento; a esse respeito vide TANNURI, L. O encilhamento. Hucitec/FUNCAMP. Teses e Pesquisas. Econ. e Planejamento. São Paulo. 1981. Contudo, sobre o processo especulativo, Cano (em sua tese doutoral -1977) mostra (vide páginas 145-6, principalmente) que nem tudo foi 'nuvem de papel'. Portanto, é preciso considerar o evento, mas não supô-lo generalizado para o conjunto da economia. É assim, por exemplo, no caso das ferrovias que, no mesmo ano de 1890, foi constituída a Empresa Industrial de Melhoramentos do Brasil. Seu incorporador foi o engenheiro Paulo de Frontin e visava construir uma estrada de ferro que ligasse a estação de Belém da Central do Brasil à cidade de Santa Rita do Jacutinga.

defesa da integração e da integridade do País, em um quadro de hegemonia oligopolizada e capsular (não questionada, pelo menos diretamente, nos Planos referidos), através da constituição de um sistema de transportes.

*

Na virada do século, verificou-se, antes e depois, mas no seu entorno (período este muito adverso para a economia brasileira), uma série de encampações de várias pequenas ferrovias⁴⁸.

Apesar disso, a expansão ferroviária, como apontado, continuou: em 1902, é iniciada a ligação de São Paulo com o Rio Grande do Sul; em 1905 é iniciada a construção da Noroeste do Brasil (alcançando Porto Esperança em 1914); em 1910 é inaugurada a duplicação da Central do Brasil na encosta da Serra do Mar e o seu prolongamento até Pirapora, nas margens do São Francisco; em 1911 é aprovado em lei

"o prolongamento dos trilhos da Central do Brasil, que se encontravam em Pirapora até o Estado do Pará"⁴⁹.

48. É necessário observar que o período 1897-1903 marca o "post-mortem" do encilhamento, com a vitória da ortodoxia (Joaquim Murinho) e uma severa crise cafeeira (com derrubada nos preços do café em 1897; ano este que assinala a primeira grande crise cafeeira) que, só não foi maior, devido aos fatos de não haver crise internacional (garantindo inclusive o aumento das quantidades exportadas) e da borracha viver seu ápice. Observe-se que data daí (1901) também o fim da garantia de juros.

49. O que, como se sabe, não aconteceu -Ibid nota 14, p. 120.

Adicionalmente, registram-se fatos como: as peripécias da Madeira-Mamoré, iniciadas no século anterior, chegando praticamente ao seu fim com a assinatura do Tratado de Petrópolis (em 17/11/1903) que pôs término ao conflito do País com a Bolívia. Tratado que, por sua vez, atribuiu ao Brasil a construção da mencionada ferrovia para que se pudesse efetivar a retomada do atual Estado do Acre (só foi concluída em 1912 -sendo que, em 1914, com a crise da borracha, esta estrada ficou praticamente ociosa, conseqüentemente, pouco se aproveitando dela os bolivianos); também em 1912, através do Decreto nº 6456 (de 20/04/1907), baixado pelo Presidente Afonso Pena, foi aprovado um Plano de Viação Férrea versando sobre a ligação geral do Estado do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo; e, ainda no mesmo ano de 1912, através do Decreto nº 9521, do Presidente Hermes da Fonseca, foi delineada

"a rede de viação férrea a ser implantada nos Estado do Amazonas, Pará, Mato Grosso, Minas Gerais e Maranhão"⁵⁰.

Continuando: também em 1912, a idéia da construção de uma
"(...) ferrovia transcontinental que partindo de
Canavieiras, ao sul da Bahia, atingiria La Paz, já
ligada com Arica no Pacífico (...)"⁵¹,

aproveitando parte do traçado da Noroeste do Brasil, permitindo ligar Corumbá-Santa Cruz de la Sierra (esta ligação só foi concluída em 1952), o que quase foi concretizado. Em verdade, a ligação

50. Ibid nota 18, p. 34.

51. Ibid nota 14, p. 121.

Atlântico-Pacífico ficou dependendo apenas de que a Bolívia concluísse a ligação Santa Cruz de la Sierra a Cochabamba.

Mas as críticas (umas mais diretas, outras nem tanto) prosseguiram. Em 1926, por exemplo, foi editado o documento Constituição definitiva da Rede de Viação Férrea Nacional, do engenheiro José Luis Batista. Ele propunha o entrelaçamento das vias férreas existentes no País. Também em 1926 verificou-se a palestra - proferida no Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo - do engenheiro Pandiá Calógeras, intitulada Meios de Comunicação no Brasil que, tal qual o Plano anterior, propunha o entrelaçamento de várias ferrovias brasileiras.

Em 1927, o engenheiro Paulo de Frontin faz conhecer o documento Política de Viação Brasileira, atuais redes de comunicação, futuras redes que menciona temas, como: o desenvolvimento futuro da rede, a indissolubilidade e a integridade do território nacional e o papel que a rodovia poderia cumprir como agente desbravador, antecedendo mesmo a ferrovia. Tal posicionamento constituiu uma inegável inflexão no plano do discurso, posto que até então, no máximo, se admitia a rodovia como alimentadora da ferrovia. Além do mais, neste caso, a inflexão constituía uma clara expressão do movimento real da sociedade brasileira.

Assim, em que pese as críticas e os crescentes problemas enfrentados pela maioria das ferrovias, a extensão das vias férreas continuou aumentando: de um lado, por causa das ferrovias de São Paulo

e, de outro, por causa, e crescentemente, das ferrovias federais. Os fatos examinados mostram também a importância da geopolítica no período, embora não tenha havido incompatibilidade com as estradas de ferro (reais) e o trânsito físico das mercadorias...nas suas regiões (é claro); bem como, o sentido/âmbito mais abrangente (espacial) das novas ferrovias governamentais.

*

Do que se expôs, observa-se que a ferrovia nasceu marcada pelo regionalismo, senão pelo localismo, que caracterizava os diversos complexos regionais, dado que estruturada com a finalidade de escoar a produção primária das fazendas até os portos, derivando daí sua baixa capacidade integradora⁵². Variedade de bitolas, diversidade organizacional, descaso com soluções técnicas eficientes, etc. são aspectos que atestam a impossibilidade do uso de uma expressão como sistema ferroviário de transporte ao nascente modal no Brasil.

O desenvolvimento ferroviário nacional esteve marcado fundamentalmente pelas economias exportadoras capitalistas, em particular pela cafeeira paulista⁵³ e esta sob o signo da oligarquia. Estruturas social e econômica capsuladas -não-integradas, não

52. Segundo Sulamis Dain, em Empresa estatal e capitalismo contemporâneo (Unicamp, Campinas, 1986), cap. 2, item 1.1, apesar do baixo efeito integrador das ferrovias, ainda criavam mecanismos de defesa dos mercados locais.

53. O conceito de economia exportadora capitalista (cafeeira nacional), está na base do que foi apontado, como consta da obra clássica de João Manuel C. de Mello, intitulada O capitalismo tardio (Brasiliense, São Paulo, 1984) e pretende ser uma expressão síntese da primeira fase da transição capitalista brasileira rumo à industrialização; fase essa delimitada temporalmente entre os anos de 1870 e 1930 e, do ponto de vista geográfico, particularmente localizada no Estado de São Paulo.

nacionais- são, em síntese, os traços característicos do período e o transporte ferroviário posiciona-se como uma de suas expressões: seu efeito integrador é, evidentemente, baixo, e isto, como analisado, não passou despercebido nos vários Planos e legislações editados no período.

Mencione-se, adicionalmente, que não se deve buscar as razões do declínio na política administrativa -incluindo e destacando-se aí o que se denomina de política administrativa (leia-se empreguismo) das empresas estatais. Aliás, a este respeito, cabe observar que o declínio das empresas ferroviárias foi anterior ao processo de encampações⁵⁴. Conquanto, se possa dizer que o declínio das estradas de ferro, inclusive das cafeeiras, iniciado ao final dos anos 80 do século passado, só se mostrou mais generalizado no pós-29 que, por sua vez, se explica por razões estritamente objetivas, como as explicitadas na queda dos preços, na diminuição dos lucros, redução das exportações e queda das importações. Tal fato, posto que fenômeno quase generalizado, comportou exceções (como a Mogiana, por exemplo).

Por outro lado, não há como negar: o surto ferroviário verificado, a partir de 1870, significou uma ruptura na história dos transportes no Brasil -a precariedade dos meios de transportes então existentes era notória. A ferrovia foi um avanço notável: ela se apresentava como real necessidade de transportes, acelerava a mercantilização da economia, abria espaços geo-econômicos dentro do

54. Contudo, observe-se, ainda no que se refere às ferrovias do Estado de São Paulo, que elas puderam sobreviver, quase que generalizadamente, devido à expansão espetacular da produção cafeeira verificada no período 1923-1929.

País (ainda que limitadamente), constituía-se em espaço de aplicação de capitais (a nacionais e a estrangeiros), possibilitava a integração da economia brasileira (exportadora) à economia mundial (basicamente ao centro hegemônico do capitalismo, a Inglaterra), etc.

Esta expansão e este dinamismo, no entanto, como analisado, não eram isentos de problemas: os efeitos interindustriais eram insignificantes; a relativa circunscrição das ferrovias às economias oligárquicas gerava reduzidos efeitos em termos da integração nacional (a suposta irracionalidade técnica dos traçados ferroviários e os diferentes sistemas ferroviários nacionais expressavam e alimentavam esse processo), posto que inexistia uma economia (mercado) nacional - os efeitos de integração que extravazavam as cápsulas oligárquicas, quando muito, alcançavam a região e isto, em algum grau, explicava a disparidade entre a integração do Centro-Sul e aquela verificada nas demais; os espaços regionais de atuação dos capitais nacionais, de um lado e, de outro, o dos ingleses, belgas, franceses, etc. (Centro-Sul e Nordeste, respectivamente) revelam aspecto da atuação do capital ferroviário no País (os nacionais mais interessados na inversão em transporte mesmo, em investir no deslocamento de pessoas e, principalmente, de cargas, de modo que a produção de mercadorias estivesse integrada ao meio de deslocá-las; e os estrangeiros, interessados, sobretudo, na construção de ferrovias enquanto aplicação financeira, graças aos 7% de juros garantidos conjuntamente pelos governos estaduais e provinciais); etc⁵⁵.

55. Este último aspecto está magistralmente descrito na dissertação de mestrado de Ana Célia de Castro, defendida junto ao DEPE/Unicamp, em 1976 (mimeo), intitulada As empresas estrangeiras no Brasil -1860/1913.

Deriva disto que a articulação Estado/capital financeiro/ imperialismo, seguindo a lógica combinada dos vários interesses em jogo, ao passo que potencializava a acumulação, aumentava o endividamento do Estado e estimulava certa 'irracionalidade' das aplicações de capital no setor.

É fato que a crescente participação do Estado no setor ferroviário, já desde o final do século passado e acentuada nos anos de 1920, não foi exclusiva do Brasil. Em verdade, este processo -de encampações- também se verificou generalizadamente nos países centrais. Porém, ao contrário do que ocorreu aqui, nesses países elas não foram praticamente sucateadas seja antes do final do século, seja com o advento do automóvel (final do primeiro quartel do século XX). É verdade também que os empreendimentos ferroviários nos países centrais não dispuseram das benesses oficiais do Tesouro e de outros favorecimentos patrimonialistas como ocorreu no Brasil, embora contassem com apoio tácito para executar, com liberdade, violências e pilhagens contras as populações existentes nas terras por onde faziam passar os trilhos de suas vias férreas. É verdade ainda que foram elaboradas, no Brasil, propostas de trajetos (vide as primeiras legislações discutidas antes) para a construção de determinadas linhas ferroviárias, contudo, como nos países centrais, foi mesmo a lógica do capital que definiu seus traçados.

Por fim, mencione-se que esta discussão se justifica por duas razões: uma, porque o instrumento da concessão era nuclear à exploração de linhas férreas; a outra, porque o debate posicionado na segunda metade dos anos 80 do atual século (vide Capítulo VI e as Considerações Finais), particularmente aquele acerca da privatização, tem revisitado o citado instrumento. Portanto, seu possível revisitar deve ter em conta, antes de mais nada, que ele não constitui nenhuma 'porção mágica'; nas condições examinadas, na realidade, ele se constituiu em instrumento cancelador, no tempo, de uma brutal esterilização de recursos sociais...A história há de servir para alguma coisa; pelo menos para que não se repitam os erros do passado.

*

Voltando às estradas de rodagem. Após um longo interregno, tal tema retorna ao cenário, a partir da virada do século.

"O Brasil dispunha, no dealbar do século XX, nada mais do que uns 500 km de estradas com revestimentos de macadame hidráulico, com um tráfego muito reduzido de viaturas, todas de tração animal"⁵⁶.

Desse modo, embora a crise do ferroviarismo já viesse se manifestando desde o final dos anos 80 do século passado, a estrada de rodagem não ocupou o seu lugar imediatamente.

56. Ibid nota 14, p. 139. Sobre o macadame hidráulico, ele consistia na substituição do saibro pelo asfalto, mantidos os elementos e processo já mencionados.

Vale lembrar, neste ponto, alguns fatos: o primeiro carro só chegou ao Brasil em 1893; o primeiro veículo a transitar pelas ruas do Rio de Janeiro o fez em 1900; o primeiro emplacamento verificado em São Paulo data de 29/08/1903; o exame para obtenção de carteira de motorista foi instituído em 1906; o Automóvel Clube do Brasil foi criado em 1907; a primeira viagem de carro verificada entre o Rio de Janeiro e São Paulo foi realizada em 1908; o modelo T, o modelo de automóvel produzido em linhas de montagem e que deu início a uma verdadeira revolução nos transportes, só foi lançado em 1909⁵⁷.

Ou seja: até o final da primeira década deste século, no limite, nem estradas de rodagens nem automóveis ocupavam papel de relevo nos transportes no Brasil.

Em 25/10/1910, através do Decreto nº 8324, verifica-se a primeira manifestação do Poder Público com relação à necessidade das estradas de rodagem estarem adaptadas ao veículo motorizado, oferecendo subvenções para quem as construísse. Ademais, estabelece normas e regras para o tráfego (constitui uma espécie de "avant première" do Código Nacional de Trânsito).

Todavia, apesar desses registros, não se pode dizer que o rodoviarismo tenha deslanchado seja no plano do real, seja no plano das políticas públicas antes do início da década de 20 do corrente século.

57. Ibid nota 14, p. 139-40.

Em 1917, por exemplo, existiam cerca de 5.000 automóveis no Brasil, sendo que 90% destes no eixo Rio de Janeiro-São Paulo e limitados às suas áreas urbanas. Ainda em 1917, observa-se um evento significativo: realiza-se no Estado de São Paulo, o Primeiro Congresso Paulista de Estradas de Rodagem, tendo presidido os trabalhos o futuro Presidente do Estado de São Paulo (1920) e, posteriormente, da República, o Sr. Washington Luis (1926). No Congresso referido, as críticas à situação das estradas de rodagem foram generalizadas.

Em 1920, já no governo paulista, Washington Luis implantou um programa rodoviário (estadual). No âmbito federal, no entanto, o automóvel era visto como um luxo de ricos excêntricos e o caminhão como dispendioso, posto que restrito às áreas urbanas.

Por outro lado, no plano do movimento real, o rodoviarismo-automobilismo ia ocupando seu 'espaço'. A Ford Motor Company obtém autorização para funcionar no Brasil, em São Paulo, para montar o automóvel tipo T. Em 1925, a General Motors toma a mesma iniciativa abrindo oportunidades, inclusive, para a produção de pneumáticos e baterias. Estava posicionado o início da era rodoviarista. E, para isto, a ascensão de Washington Luis à Presidência do País (1926) foi decisiva, uma vez que estava inteiramente envolvido com tal 'causa', valendo lembrar sua declaração célebre quando da posse de que "governar é abrir estradas".

Ressalte-se, neste ponto, que no mesmo ano de 1926, os Planos rodoviários voltaram à baila, com a edição do Plano Catramby (apresentado no 4º Congresso Nacional de Estradas de Rodagem, verificado no Rio de Janeiro), uma espécie de plano geral rodoviário para o Brasil. No ano seguinte, verificam-se dois Planos, o de Luiz Schnoor e o da Comissão de Estradas de Rodagem -ambos ainda voltados para a questão da integração do território nacional, o que, evidentemente, colidia com a conformação oligárquica da sociedade brasileira; embora, por outro lado, talvez refletisse os espaços mais concretos existentes, derivados da crise da economia e da sociedade capsuladas⁵⁸.

Ainda em 1927, através do Decreto nº 5141, foi criado o Fundo Especial destinado à construção e conservação de estradas federais, que logo, com os recursos arrecadados, viabilizou a construção de uma estrada asfaltada entre o Rio e Petrópolis. Tal estrada, a primeira do gênero no Brasil (inaugurada em 5/5/1928), estabeleceu o padrão mínimo que deveriam ter as estradas de rodagem de primeira classe. No ano seguinte, o Presidente da República nomeou uma Comissão para estudar a construção de uma estrada de rodagem ligando o Rio de Janeiro a São Paulo, tendo as obras sido iniciadas no mesmo ano e entregues ao tráfego em 1929, com um padrão considerado razoável para a época.

58. O primeiro postulava a localização da futura capital do País no Planalto de Goiás e o segundo imaginou um sistema de rodovias irradiando a partir daí para as demais regiões -cf. Planos de Viação..., p. 109.

Afinal estava posicionada na sociedade brasileira a 'competição' ferrovia-rodovia. A face urbano-industrial da economia e da sociedade brasileiras, as especificidades do desenvolvimento rodoviário e ferroviário nacional e a passagem da hegemonia da Inglaterra para os Estados Unidos, delimitam os rumos dos transportes no Brasil em sua nova fase, a da industrialização restringida: estes aspectos serão examinados no capítulo seguinte.

CAPÍTULO II

INDUSTRIALIZAÇÃO RESTRINGIDA E NECESSIDADE DE UMA NOVA MODALIDADE NACIONAL DE TRANSPORTES - e emergência do rodoviarismo-automobilismo

II.1. Hegemonia americana, indústria automobilística e (re)adequação ferroviária

A passagem do século XIX para o século XX assinala a emergência dos Estados Unidos da América como potência hegemônica do capitalismo. Por conseguinte, assinala também o fim da hegemonia da Inglaterra. Na realidade, as industrializações retardatárias verificadas a partir do último quartel do século XIX mostram a superação da velha rainha dos mares em vários domínios da vida social; isto é, comercial, industrial e tecnológico, militar, etc. Estes domínios, ademais, foram qualitativamente alterados; ou seja, aquelas industrializações reposicionam tais domínios com natureza diversa. A supremacia militar, antes centrada na marinha, se expande para os campos aeronáutico e terrestre. A atividade comercial, proeminente nos processos históricos de constituição das relações capitalistas, mas ainda destacada no intercâmbio entre os países centrais e suas antigas colônias, cede vez, em definitivo, àquela centrada no capital financeiro -a forma mais avançada de existência do capital (pelo seu potencial de acumulação, posto que superior ao da fase clássica da Revolução Industrial- o capital industrial) e mais abstrata (porque síntese das complexas relações capitalistas aí posicionadas). O capital industrial, além disso, já 'nasce' grande, diferentemente do que

acontecera no processo que resultou na Primeira Revolução Industrial - as escalas de produção aumentam de modo significativo e sua matriz tecnológica deixa de ser a mecânica (como o fora na experiência originária capitalista) e passa a contar com os aportes tecnológicos da química e da eletricidade.

Adicione-se que estas mudanças alcançaram, embora em graus variados, outros países do mundo central e também do periférico.

No que se refere ao setor de transporte, a expressão maior desse processo foi o relativo esvaziamento do modo ferroviário, de um lado e, de outro, a emergência e o desenvolvimento do automobilístico.

Evidentemente, enquanto os progressos tecnológicos anteriores (mecânica, metalurgia, química e eletricidade) possibilitaram aquela emergência e desenvolvimento, a mercantilização crescente e expressiva da economia apontou o modal automobilístico como necessidade social. Vale dizer, o modal ferroviário que cumprira papel de relevo no avanço da mercantilização, mostrara-se aquém das necessidades posicionadas pela generalização dessa mesma mercantilização; e ele, que possibilitara, entre outros desenvolvimentos tecnológicos, o aparecimento do motor a explosão, via-se então perdendo posição diante do automobilismo a que, em certa medida, dera origem.

Quanto à necessidade social apontada, ela pode ser apreendida, por exemplo, pelo expansionismo da indústria (oligopólica) automobilística. Entretanto, esse expansionismo também correspondia às lutas interimperialistas travadas. Como observa GUIMARÃES:

"(a) expansão da indústria automobilística (...) em direção ao mercado externo é um fenômeno precoce na história dessa indústria" (1982: 133).

E mais: não apenas em direção aos mercados dos países centrais. No Brasil, exemplificando, como anotado no capítulo anterior, as montadoras são instaladas a partir do final da década de 1910, a saber: Ford (1919), General Motors (1924) e International Harvest (1926). A General Harvest, em 1929, possuía linhas de montagem em 15 (quinze) países fora dos Estados Unidos, ao passo que a Ford as possuía em 14 (quatorze). O violento processo de concentração industrial verificado na indústria automobilística, nos anos 20, nos Estados Unidos (108 para 35 fabricantes) e no Reino Unido (88 para 31) aponta para o peso econômico dessas empresas, expresso no rápido crescimento da produção mundial, por novas ondas de concentração que consolidaram as estruturas oligopolistas das indústrias nacionais e por um processo crescente de internacionalização que atravessou todo o período em estudo -a esse respeito vide (GUIMARÃES 1982: 133).

"Nesse contexto -assinala o Autor antes mencionado no mesmo livro e à mesma página- a implantação de linhas de montagem no Brasil por esses produtores durante a década

de 1920 pode ser encarada como parte de suas estratégias mais gerais de crescimento".

Desse movimento (mais de seu efeito demonstração), e principalmente das reais necessidades de transporte, tendo em vista a insuficiência do ferropiarismo, posicionaram-se as condições para a emergência de um novo padrão nacional de transporte, o rodoviário-automobilístico.

Portanto, verifica-se que a sequência temporal hegemonia ferroviária/hegemonia rodoviária não ocorreu apenas no Brasil. Também é verdade que a encampação das velhas ferrovias por parte do Estado ocorreu em muitas partes do mundo -tanto nos Estados Unidos quanto na Europa. Contudo, em que pesem as diferenças existentes entre um e outro sistema ferroviário, ao contrário do que, de maneira geral, ocorreu no Brasil⁵⁹, o sistema ferroviário cumpriu (e ainda cumpre) papel relevante no desenvolvimento econômico de vários países centrais.

O caso americano bem o exemplifica. Aí o transporte ferroviário assumiu em diversos de seus aspectos (ocupação territorial, efeitos interindustriais, espaço de aplicação de capital, etc.), mesmo depois da emergência do rodopiarismo-automobilismo, papel importante no desenvolvimento capitalista.

59. Este aspecto será esclarecido, adiante, neste capítulo.

Também na

"velha Europa, não obstante as inúmeras e esplêndidas auto-estradas que a cortam em todas as direções, ninguém pensa em suprimir a ferrovia, quase toda nacionalizada. Nos Estados Unidos (...) a imensa quilometragem das vias férreas, o seu tráfego intensíssimo e todas as suas atividades transportadoras continuam sem interrupção, a despeito da fortíssima concorrência dos caminhões, ônibus e aviões, lá a terra da gasolina barata, do asfalto e dos automóveis" (AZEVEDO 1951: 96).

A empresa 'Southern Pacific Company', por exemplo, emite debêntures com sucesso, compra materiais, emprega muito mais gente do que, por exemplo, o fazia a Mogiana em seus tempos áureos, e suas despesas são 43 vezes maiores do que as desta estrada ferro. Em 1950, por exemplo,

"se compararmos as toneladas-quilômetros transportadas, verificaremos que a 'Southern' carregou 153 vezes mais do que a Mogiana em 1950" (IDEM, p.97).

"Na 'Ohio Railway Company' encontramos a mesma tendência modernizadora e grande intensidade de tráfego em suas linhas. O mesmo se verifica no caso da 'The Delaware and Hudson Company'. (O fato é que as) ferrovias dos Estados Unidos, a maioria das quais está em franca

prosperidade, contribuindo para circulação de riquezas daquela (...) nação" (IDEM, p. 99)

- o Autor está se referindo aos anos 50.

II.2. Industrialização restringida e decadência ferroviária

A partir de 1930, os planos ferroviários, outrora editados frequentemente, escasseiam. Na realidade, o único plano especificamente ferroviário registrado é o Souza Brandão de 1932. Ele foi elaborado pelo engenheiro Eugênio Souza Brandão e apresentado sob o título Sinopse concernente a Viação Férrea do Brasil -alvitramento de vias férreas de internação e de ligações indispensáveis⁶⁰.

Em 1934, no entanto, o Plano editado já constitui um Plano Geral de Viação -ele apenas incluí a ferrovia, mas sem destacá-la. Já o Plano de 1951 é marcadamente rodoviarista.

Em outro nível da análise, o das ações efetivas, verifica-se a introdução da tração elétrica em substituição à tração a vapor em determinados trechos de alta densidade e, em 1939, o início da substituição da tração elétrica pela diesel elétrica. Entretanto, esta providência logo foi interrompida pelo início da Segunda Guerra Mundial.

60. Ibid nota 18; vide especialmente as páginas 117-20. A expressão alvitramento significa 'sugestão'. Sobre o Plano, observe-se que ele, fundamentalmente, propunha o prolongamento de várias ferrovias já existentes, embora ainda sugira a construção de algumas outras.

No pós-45, o quadro ferroviário nacional se agrava ainda mais. O risco de bombardeio na costa brasileira reduz o transporte via navegação costeira, implicando na sobreutilização do transporte terrestre, particularmente do ferroviário. A ferrovia, em vista do aumento do comércio inter-regional, passou então a operar em regime de

"sobrecarga, em uma participação mais intensa na ligação norte-sul do País (...)"⁶¹.

Roberto S. Braga, na mesma linha de argumentação, também aponta para o desgaste da malha ferroviária nos anos 40 (entrando nos anos 50 a dentro) -e localiza no pós-45 o início do surto rodoviário. Daí a crescente necessidade de construção

"dos elos mais importantes dos corredores de transportes dos fluxos mais pesados e volumosos (...)"

que exigiam, evidentemente, uma rede que não chegou a existir no Brasil.

Em suma: o Autor aponta para a herança histórica perversa do transporte capsulado e seu confronto com uma economia que, a passos largos, convertia-se em nacional.

61. Ibid nota 14; p. 122. Mencione-se, neste ponto, que o transporte de cabotagem cumpriu papel relevante até o final dos anos 50, apesar de sua precariedade, na medida em que supria tanto a insuficiência do modal ferroviário existente quanto do rodoviário limitado durante a industrialização restringida. Vide também op. cit., na nota seguinte, páginas 189-96; sobre a cabotagem vide Transportes e comunicações de SASS, F. (mimeo), especialmente as páginas 421-3.

Contudo, alguns movimentos "contrarrestantes" aconteceram nesta época. Segundo o engenheiro Mauricio Joppert da Silva (Ministro da Viação e Obras Públicas no período da Segunda Guerra Mundial), a

"geração atual (dos anos 40/50) possui um sistema ferroviário que absolutamente não satisfaz (...). A guerra (...) agravou o estado de coisas com o aumento de produção e a carência de materiais"⁶².

Em 1942, porém,

"às vésperas da entrada do Brasil na Guerra, criava o Governo a Companhia Vale do Rio Doce, como uma das consequências dos Acordos de Washington. Para que esta empresa pudesse atingir seus objetivos, a Estrada de Ferro Vitória a Minas passou para o seu controle, tendo sido inteiramente remodelada e reequipada com material moderno oferecido pelos Estados Unidos (...). A ferrovia foi pensada para suportar um tráfego pesado, entre as jazidas de Itabira e o terminal de Vitória. Tornou-se ela a que melhor coeficiente de utilização apresenta no país, movimentando o maior volume de carga anual e por composição"⁶³.

62. MIN. TRANSP./Centro de Documentação. Visão histórica e análise conceitual dos transportes. Rio de Janeiro. 1974; vide p. 198. A esse respeito vale adicionar as observações de Paulo B. Nazareth (1978), qual seja: "(a) partir de (...1914), foi fraco o ritmo de construção ferroviária, caracterizando-se o sistema ferroviário por crescente declínio da administração privada, que passou de 72% da extensão total em 1870 para 33% em 1929, 23 % em 1945 (...) e para 6% em 1953, sendo totalmente estatizada a partir da criação da Rede Ferroviária Federal em 1957"

63. Ibid nota 14, p. 122-3.

Tal fato explica-se, em parte, por causa dos interesses americanos em suprimentos de metais capazes de viabilizar a produção de armamentos para o conflito bélico à época em curso. Portanto, uma razão ligada ao interesse conjuntural americano, derivada do conflito bélico mundial, explica, em certa medida, o evento Vitória-Minas. Por outro lado, é preciso não perder de vista que a Companhia Vale do Rio Doce (expropriação da "The Hanna Mining Co.") resultou também de um longo processo político e de batalhas judiciais⁶⁴.

Quiçá, ainda em vista do conflito mundial, a gestão de Maurício Joppert da Silva no Ministério da Viação e Obras Públicas, apesar dos reduzidos recursos, logrou a realização de "(...) obras de grande importância no campo das construções ferroviárias, dentre elas destacando-se aquelas aprovadas pelo Decreto-Lei nº 6.646 de 29 de junho de 1944, de ligações do Centro com o Norte do País (...) "⁶⁵.

Estes movimentos foram, no entanto, excepcionais. Isto parece ficar esclarecido, por exemplo, na declaração de intenção de reequipamento das ferrovias, através dos saldos obtidos durante a guerra que, na prática, não ultrapassou o plano do discurso. Em verdade, estes saldos, no que se refere aos transportes, foram utilizados principalmente para promover a estatização das velhas

64. Vide a respeito o trabalho de BAER, W. Siderurgia e desenvolvimento. Zahar. Rio de Janeiro. 1970.

65. Ibid nota 14, p. 211.

"railways" inglesas que operavam no Brasil. Vale lembrar que, ao final da Guerra, a Inglaterra acumulara um grande déficit em relação ao Brasil e que, dado à exaustão de suas finanças, aquele saldo foi 'queimado' e

"cessou a existência de capitais alienígenas aplicados em atividades de transportes internas"⁶⁶.

Adicionalmente, há um outro movimento (particular) a considerar. Em 1950, verifica-se

"a interligação do Sul com a rede baiana (...) e, depois, com a nordestina, de tal forma que em 1954 havia a possibilidade de uma composição sair do extremo-sul e chegar a Natal (...). Data dessa época o projeto e o início de construção do Tronco Principal Sul (TPS), tendo como objetivo estabelecer uma ligação em bitola larga, desde a Capital da República até Porto Alegre, passando por São Paulo e Curitiba"⁶⁷.

Ao que parece, afora as considerações de ordem econômica, de maior integração do mercado nacional, posicionava-se aí outra razão, a de ordem estratégica; ou seja, a de criar condições para o aprovisionamento das tropas ali estacionadas.

66. Portanto, verifica-se aí outro (e fundamental) movimento de estatização das vias férreas brasileiras. Sobre a citação vide nota 14, p. 123.

67. Ibid nota 14, p. 123.

A partir da entrada dos anos 50, a situação do modal ferroviário assume seu contorno mais acabado. Em 1951, em vista do Acordo Brasil-Estados Unidos, via BIRD, é constituída a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, que confere certa ênfase ao modal ferroviário: ela propunha, basicamente, o melhoramento da rede existente, a supressão de ramais inviáveis economicamente, a substituição gradativa da tração a vapor pela diesel elétrica (paralisada ao seu início -em 1939) e o uso das ferrovias no transporte de massa. De outra forma: a racionalização da malha ferroviária excluía sua ampliação.

"A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos recomendou, quanto à reforma administrativa das organizações ferroviárias oficiais, a adoção de um 'status' de empresas industriais. Neste sentido se passou a estudar a criação da Rede Ferroviária Federal S.A (...)"⁶⁸.

É verdade que houve certa preocupação com o reaparelhamento ferroviário na entrada da década de 50 (Vargas chegou a criar um fundo financeiro para reaparelhamento ferroviário). Entretanto, apenas no início da segunda metade dessa década é que a idéia foi posta em prática: o então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) foi autorizado a contratar empréstimos que beneficiassem os estados do Norte e do Nordeste do País⁶⁹.

68. Ibid nota 62, p. 212.

69. Ibid nota 62, p. 212. Sobre o Fundo referido vide Ianni (1977: 113).

O fato é que os discursos e os encaminhamentos concretos pró-rodoviarismo já eram uma realidade. A ferrovia assistia, no após-guerra, seu canto do cisne; o que lhe restava era especializar-se (Vitória-Minas) e dedicar-se ao transporte de massa nos grandes centros urbanos.

O Comandante Lucio Meira, em conferência pronunciada em 1954, a respeito de um novo plano ferroviário para o País, assinala que:

"(c)oncentrando a análise do problema dos transportes ferroviários sobre os 33.000 km de estradas nacionais e resumindo o plano de trabalho sobre as mesmas e simples obras de sua recuperação, sem maior extensão de suas linhas, os orçamentos elaborados chegaram a alturas alarmantes. A preços de 1952, serão necessários US \$ 151 milhões e Cr\$ 7,7 bilhões para extrair da rede ferroviária serviço de eficiência compatível com o atual traçado de suas linhas. Para tanto, serão necessárias cerca de 500 mil toneladas de trilho, ou seja, a produção de Volta Redonda, durante 16 meses. Deveriam ser substituídos cerca de 8 milhões de dormentes - equivalentes a 40% dos que estão efetivamente em serviço. Seriam necessários cerca de 13.500 vagões novos, sobre 65.000 existentes e reparos e modificações sobre quase 40% desses últimos"⁷⁰.

70. MEIRA, L. Política de Desenvolvimento da Indústria Automobilística no Brasil. Conferência pronunciada em 26/04/54 no Centro de Estudos Morais Rego. In: Digesto Econômico (mimeo), s/d. Como consta do trabalho citado à nota 62 (p. 212), os dados listados por Lucio Meira constam do trabalho da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos instalada em 1951. Acrescente-se que a citação de Meira parece indicar não haver

Tal tipo de colocação não deixa margem à dúvida: um possível reviver ferroviarista encontrava obstáculos muito potentes.

Os dados sobre as ferrovias nacionais também não deixam margem à dúvida.

A extensão da rede ferroviária (em tráfego) saltou de 33.074 km em 1933 para 37.092 em 1955. Este salto, quando analisado detidamente, mostra-se, na realidade, medíocre. Vale dizer: em mais de 20 (vinte) anos a malha ferroviária do País cresceu apenas 4.000 km -tenha-se em conta a dimensão do Brasil. O aumento da extensão da malha ferroviária, adicione-se, torna-se mais insignificante quando se considera sua relação com o crescimento populacional ou a produção industrial⁷¹.

O transporte efetivo de mercadorias (1000 t), por exemplo, teve o seguinte comportamento: 1933, 22.245; 1940, 35.066; 1945, 39.672; 1950, 38.040; e, 1955, 41.369. Como se pode observar, apesar do transporte efetivo de mercadorias quase ter dobrado em 1955 frente a 1933, a partir do final da Segunda Guerra Mundial, a ferrovia apenas manteve a tonelagem deslocada. Vale dizer: tal indicador apresentou uma relativa estagnação de 1945 até 1955 (anos, sabidamente, de grande dinamismo económico). Ao que parece esta performance se explica, pelo

dúvidas sobre o fato de serem os custos envolvidos na construção rodoviária menores do que os verificados na construção ferroviária.

71. Os dados mencionados foram extraídos do trabalho elaborado por F. A. M. Saes, mencionado à nota 61.

menos em parte, pela grande mudança verificada (no período) na estrutura de carga, resultante do avanço da urbanização e do crescimento industrial.

Já o transporte efetivo de passageiros (milhares) saltou de 145.553 em 1933, para 364.322 em 1955. Estes números devem ser, no entanto, qualificados; isto é, eles expressam sobretudo o transporte de curta distância das populações concentradas crescentemente nos centros urbanos e, em contrapartida, o declínio relativo e também absoluto do transporte de passageiros de média e de longa distâncias.

Este aspecto fica evidente no quadro seguinte:

QUADRO I
NÚMERO DE LOCOMOTIV., CARR. E VAGÕES
(1933-55)

ANOS	LOCOMOT.	CARROS	VAGÕES
1933	3434	3725	45.283
1940	3619	3972	50.632
1945	3706	4077	53.746
1950	3963	5081	60.940
1955	4142	5027	62.355

FONTE: SAES, F. A. Transportes e comunicações (mimeo), nº 8, p. 414. S/d.

Assim, observa-se que o número de carros manteve-se praticamente estagnado de 1933 até 1955, sendo que, apesar do aumento verificado de 1945 a 1950, em 1955 houve (inclusive) diminuição em relação ao de 1950. No que se refere ao aumento de locomotivas e de vagões, em vista da crescente urbanização e do decréscimo mencionado

no transporte de passageiros de média e de longa distâncias, pode-se concluir que eles mantiveram-se, no período, relativamente estagnados.

Outros dados importantes são os do quadro seguinte:

QUADRO II
EXTENSÃO DA REDE FERROVIÁRIA EM TRÁFEGO
SP, MG, RJ E BRASIL
1936, 1940 e 1950

UNIDADES FEDER.	1936	1940	1950
MG	8.038	8.176	8.645
SP	7.330	7.440	7.583
RJ	2.810	2.848	2.805
BR	33.521	34.252	36.681

FONTE: IDEM, p. 412.

Os dados anteriores demonstram a relativa estagnação da rede dos três principais estados da região Sudeste; entretanto, mostram que nos anos referidos, eles, em seu conjunto, constituíam, respectivamente, 54%, 53% e 51% do total do País. Ou seja, apenas três estados respondiam por mais da metade da extensão da malha ferroviária do total da Federação, sendo que os que foram mencionados são exatamente os principais da chamada região Centro-Sul. De outro forma: a concentração da malha ferroviária nesta região assinala, em consequência, o vazio ferroviário existente nos demais estados (embora de modo diferenciado).

A respeito da decadência ferroviária, dois quadros parecem ilustrativos, o da relação Receita/Despesa e o de Pessoal Empregado. Veja o primeiro.

QUADRO III
PESSOAL EMPREGADO
(1933-55)

ANOS	PESSOAL EMPREGADO
1933	97.513
1939	154.956
1945	189.815
1950	196.875
1955	212.987

FONTE: IDEM, p. 414.

O crescimento expressivo do emprego de 1933 para 1939 possivelmente está associado ao dinamismo das ferrovias paulistas (as que mais se aproximavam da definição de uma rede). Contudo, os números assinalados no pós-45, apesar do empreguismo apontado por diversos autores, parecem mostrar os limites precisos que as empresas ferroviárias apresentaram a partir daí. Tal observação, por sua vez, é reforçada quando se considera o quadro seguinte:

QUADRO IV
RECEITAS E DESPESAS
(1933-53)

ANOS	1933	1940	1945	1950	1953
RECEITA	836.645	1.291.718	3.169.324	4.170.690	5.529.375
DESPESA	768.215	1.261.713	3.054.534	5.467.082	9.160.690

FONTE: IDEM, p. 415.

Obs. i) as cifras relativas aos anos 1933, 1940 e 1945 estão expressas em conto de réis (1:000\$000); e, ii) as dos anos 1950 e 1953 em milhares de cruzeiros (Cr\$ 1000).

Em suma: o quadro anterior confirma que, a partir de 1945, o sistema ferroviário nacional chega ao seu limite, como o indica a passagem de uma situação superavitária para uma deficitária - a cabotagem (precária, é verdade) cumpre seu papel, o avanço do rodoviarista vai se verificando (particularmente em São Paulo), a ferrovia não obstaculiza o desenvolvimento capitalista de então (estes apontamentos serão esclarecidos ao longo deste capítulo).

*

Mas a raiz desse processo, como examinado no capítulo anterior, reside, em parte (dado à especificidade da crise das ferrovias), na crise da economia brasileira verificada ao final dos anos 20. Esta crise, antes que a grande crise da economia cafeeira, foi a de um padrão de desenvolvimento; crise que evidenciou a impossibilidade da burguesia mercantil agrário-exportadora afirmar os seus interesses como nacionais. Isto se explica, por sua vez, em

vista da forma dominante de capital prevalecente (o capital mercantil). Isto é, tal acumulação, pela sua própria natureza, impunha limites precisos e intransponíveis para si mesma e, conseqüentemente, ao próprio padrão do qual era substrato.

À luz dessa dinâmica, verificaram-se a constituição e a diferenciação de um circuito industrial (subordinado) ao capital mercantil, uma crescente urbanização (não explicada apenas pelo avanço do capital mercantil cafeeiro), quebras horizontais no pacto oligárquico de dominação e a exteriorização de conflitos verticais (reconhecimento e registro na agenda do Estado da questão das massas trabalhadoras urbanas).

Talvez a argumentação básica diga respeito ao fato de que na "impossibilidade da reconversão das crescentes massas de capital-dinheiro em novos plantios e mesmo em capacidade industrial -expressão da natureza do processo de acumulação de capital- (...) as várias frações da burguesia cafeeira (eram impelidas), ao buscarem resolver isoladamente os problemas concretos da valorização de seus capitais junto ao Estado, a romperem com o sistema de alianças que lhes consagrava hegemonia" (NATAL 1984: 88).

É neste sentido que a crise da economia representa a crise de um padrão de desenvolvimento.

Ressalte-se, em adição, que a economia constituída no Brasil no período 1880-1930 operava de modo capsulado. Em verdade, as várias economias locais estabeleciam relações mais intensas com as economias de outros países do que com suas congêneres nacionais. Todos os autores que examinam as ferrovias da época fazem menção ao fato de que os traçados das linhas férreas eram padronizadamente fazenda-porto.

Às economias insulares correspondia um transporte também capsulado. Ora, na medida em que aquele padrão de desenvolvimento se exaure, também este tipo de transporte se mostra esgotado. Ou melhor: inadequado frente aos novos e crescentes fluxos de comércio inter-regionais que vão se estabelecendo. É verdade que a concentração geográfica das ferrovias na região cafeeira (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Guanabara), se bem que cumpria certo papel no desenvolvimento destes estados, particularmente de São Paulo, evidenciava sua relativa irrelevância no que tange ao restante do País, afora sua incapacidade de articulação com estas regiões.

Neste ponto, cabe observar que o aumento do comércio inter-regional, particularmente em relação a São Paulo, está na base do processo que posicionou a chamada questão regional por volta do início do século XX; ou seja, no momento da constituição das relações capitalistas de produção e da formação do complexo cafeeiro capitalista.

"Daí se estabeleceu, desde cedo, uma relação de forte predominância do complexo econômico paulista sobre as demais regiões do país, imprimindo-lhes, em grande medida, uma relação comercial de 'centro-periferia' e" (CANO 1977: 15).

Observe-se também que a concentração industrial em São Paulo resulta em dinâmica setorial em que as trocas realizadas intra-economia paulista lhe garantem sobredeterminação frente às demais regiões. Inclusive, o desenvolvimento de certas bases industriais regionais é organizado a partir, e em complemento, do parque industrial paulista.

"Dado à concentração da atividade no Centro-Sul do País, e à curta duração (ou transitoriedade) dos ciclos regionais, a integração regional pela via férrea rapidamente se constituiu em atividade antieconômica" (DAIN 1986: 81).

Assim, as ferrovias deixam a desejar em matéria de traçado, de bitolas, de tecnologia, etc., o que, evidentemente, expressava sua incapacidade de fazer frente àquele comércio.

Os problemas de muitos empreendimentos ferroviários progressos tornavam-se definitivamente nítidos; os verificados no Nordeste são ilustrativos. A natureza financeira da construção ferroviária nesta região desvela-se completamente; as de São Paulo resistem mais, dado

ao significado econômico do seu comércio interno, o que, no tempo, permitiu conformar neste estado aquilo que mais se avizinha(ou) no País de uma rede de transporte (ferroviário) -como se analisará mais adiante.

*

Em conformidade com Ana C. Castro, em sua dissertação de mestrado (1976), cabe ainda observar que as ferrovias do Nordeste e as do Sul do País foram majoritariamente de propriedades estrangeiras (inglesa, belga e francesa), ao contrário das de São Paulo que o foram de nacionais (embora tenham contado com empréstimos estrangeiros, em especial ingleses). Ora, se se tem em conta a dinamicidade da economia paulista vis-à-vis as do Nordeste e as do Sul, resulta que estas últimas não só eram mais dispersas nos seus respectivos espaços, bem como menos integradoras aí e com o restante do País.

Isto posto, na linha da discussão proposta pela Autora, fica então a pergunta:

"por que o capital estrangeiro não construiu as ferrovias paulistas? (...) às necessidades prementes de diminuição dos custos de transportes do café, que permitissem a expansão do plantio, a 'caminho do oeste', conjugou-se a capacidade de acumulação do complexo cafeeiro paulista, num período em que partes dos recursos gerados deixavam de ser reabsorvidos. Por outro lado, os ingleses já haviam garantido, com a construção

da 'Santos-Jundiaí', uma posição estratégica que lhes assegurava o controle de saída de todo o café procedente do interior paulista. No Sul e sobretudo no Nordeste não existia a alternativa de investimentos locais (...). Para o capital estrangeiro, no entanto, não havia tal barreira: a ele ofereceu (...) o Governo Federal e o Provincial, garantia de juros de 7% sobre o capital, concessão da zona de privilégio e inúmeras isenções" (p. 37-8).

Neste sentido, o instituto das concessões mostra-se um óbice a mais no processo de agravamento da malha ferroviária do País: com as concessões findando nos anos 1930 e 1940, com prejuízos generalizados e a inadequação dessas ferrovias ao comércio que se põe a partir dos anos 30, a obsolescência se acelera e com ela vem o segundo movimento de encampação estatal (este já no bojo do rodoviarismo) e os subsídios.

Estes fatos, expressões da incapacidade das ferrovias de operarem capitalisticamente, indicam que o rompimento, antes mencionado, precisa ser qualificado.

Assim, deve ser perguntado por que, nas condições dadas, não foi possível revitalizar o transporte ferroviário no Brasil? Evidentemente, fazê-lo significaria investir maciços recursos, possivelmente inexistentes. Contudo, o núcleo da questão parece ser outro: ele radicaria no fato de que as forças econômicas e políticas,

em suas articulações ao nível do Estado, sinalizavam em direção contrária ao transporte ferroviário no que tange à sua atualização e/ou revitalização. Racionalizar os traçados (posto que tortuosos) significava, é trivial, antepor-se aos 'poderes locais' oligárquicos. Ora, dado à fragilidade política do Estado (até 1937) e à crise econômica, de um lado e, de outro, ao apelo que o automobilismo suscitava no País, a definição de um novo projeto ferroviário estava mesmo impossibilitado (daí a política de menor resistência).

Neste contexto, a força do novo, do moderno, frente às oligarquias, ao velho, ao trem, apontava que, no tempo, ela seria irresistível. O automóvel e o urbano-industrial são signos do novo e do moderno e aí, do ponto de vista espacial, São Paulo também tem lugar destacado.

*

As ferrovias do Estado de São Paulo merecem algumas considerações à parte. Em primeiro lugar, no período 1870-1940 elas expandiram-se continuamente.

"Demandando da capital em direção ao Norte, Noroeste e Oeste, as vias férreas alcançaram e, no caso de algumas, chegaram mesmo a ultrapassar as fronteiras, integrando o

território paulista a Minas Gerais, Mato Grosso e Paraná"⁷².

Além disso,

"o transporte ferroviário (esteve) ligado ao 'front' da colonização e à estruturação do mercado interno, (afora que) constituía-se (...) em objeto de investimento (...)"⁷³.

O fato é que nos anos 70, as ferrovias brasileiras confundiam-se com as paulistas (como observa Cano), posto serem as deste estado as mais expressivas e as que mais se avizinhavam de um sistema

Outro aspecto destacado por aquele trabalho diz respeito ao "início do declínio da supremacia das ferrovias e o advento das rodovias no estado, em meado da década de 1940. Na verdade, essa época marca mais especificamente, o encerramento do longo ciclo de expansão física das vias férreas, de um lado, e a consolidação do essencial da formação territorial paulista"⁷⁴.

72. CANO, W. (Coord.) A interiorização do desenvolvimento no Estado de São Paulo (1920-1961), p. 3. Campinas/São Paulo. FECAMP/SEPLAN-SP. 1987.

73. *Ibid* nota 72.

74. *Ibid* nota 72, p. 5.

A ferrovia define sua ossatura básica -a rodovia, por sua vez, pela sua maior plasticidade torna a rede urbana mais densa e coesa. De outra forma: as rodovias complementaram as ferrovias e, desse modo, o 'sistema'.

"Nesse sentido, a malha ferroviária foi fator fundamental na estruturação de um amplo espaço agrícola, urbano e, possivelmente, industrial, mais tarde definido como região Centro-Sul ou Sudeste"⁷⁵.

"Não há dúvida de que, se a estrutura de circulação fundamental está associada às ferrovias, a sua interligação inter-regional e a definição de uma rede nacional de transportes só puderam ser consolidadas com as rodovias, a partir dos anos 50 deste século, já no bojo de um intenso processo de industrialização"⁷⁶.

A reconstituição histórica das inaugurações das diversas ferrovias de São Paulo atesta a extensão da rede e sua abrangência sobre o território. De fato, isto fica evidente nos mapas que dão a estrutura ferroviária paulista na década de 1920 e 1950. Por exemplo, ela se manteve praticamente inalterada em sua extensão (em 1928, 7.000 km e em 1950, 7.593 km) e também no que se refere ao seu espaçamento, posto que, ainda em 1950, com

75. Ibid nota 72, p. 8.

76. Ibid nota 72, p. 8/9.

"suas linhas troncos e ramais, as ferrovias cobriam-no em todas as direções, conectando internamente as suas regiões e externamente, regiões e províncias/estados vizinhos"⁷⁷.

Aldo M. Azevedo (em artigo de pós-1950) afirma, por exemplo, que

"(é) uma verdade inconstestável que a via férrea ainda é e continuará a ser por muito tempo o sistema básico de transportes, principalmente para as cargas pesadas e de menor valor (...e que) seria insanidade supor que poderemos acabar com o transporte ferroviário"⁷⁸.

É verdade que a existência desse tipo de discurso talvez se devesse a um saudosismo ferroviarista; contudo, neste caso, ele advém do fato de que a ferrovia ainda ocupava, essencialmente em São Paulo, lugar destacado no transporte de cargas.

O mesmo Aldo Azevedo, em outro artigo, defende a aquisição pelo governo do Estado de São Paulo da velha Mogiana. É que a Mogiana, segundo ele, com os aportes que receberia, teria melhoradas "as condições econômicas da exploração (...) oferecendo à zona servida, uma das mais ricas do nosso Estado, um transporte eficiente (...)"⁷⁹.

77. *Ibid* nota 72, 13.

78. AZEVEDO, A. A esclerose ferroviária. In: Digesto Econômico/FGV, 7 (80): 95-9 (mimeo). São Paulo. Julh. 1951.

79. AZEVEDO, A. A velha Mogian. In: Digesto Econômico (mimeo), s./d..

Portanto, resulta que as ferrovias de São Paulo cumpriam papel relevante ainda nos anos 50. E cumpriam, evidentemente, porque havia no interior de São Paulo o que transportar (e crescentemente) para o capitalismo, conquanto a dinâmica econômica nacional fosse 'restringida'.

II.2. Industrialização restringida: avanços e limites do rodoviário-automobilismo

A industrialização restringida, dado aos constrangimentos que lhe são próprios -internos e externos- limita também o desenvolvimento do rodoviário-automobilismo na medida em que não permite a viabilização de um amplo e eficaz sistema rodoviário e, tanto mais, quando se considera (reiterando) que a economia contou, em algum grau, particularmente em São Paulo, com a colaboração do modal ferroviário (SAES 1981: 198) -afora, ao nível nacional, com a cabotagem.

*

A partir de 1930, verificaram-se alguns Planos especificamente rodoviários ou que, embora gerais, privilegiavam nitidamente o modal rodoviário.

Em 1931, por exemplo, foi editado o Plano Rodoviário do Nordeste.

"Ao baixar o Decreto 19.726 de 20/02/1931 que aprovou o Regulamento da Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas, estabeleceu o Governo a rede de estradas do nordeste (...)"⁸⁰.

Inicialmente foram construídas quatro linhas-tronco, mais adiante, outras três linhas-tronco e 50 estradas subsidiárias -no total, foram construídos 1.810 km de estradas-tronco e 652 de ramais, num total de 2.462 km de rodovias.

Seguindo a mesma perspectiva, em 1934, através do Decreto nº 24.497 (de 29 de junho) foi editado o Plano Geral de Viação Nacional. Este Plano, o primeiro aprovado pelo Governo Federal, era marcadamente rodoviário. Ele resultou da Comissão instituída em 1931, pelo então Ministro da Viação e Obras Públicas José Américo de Almeida. Segundo a Comissão que o elaborou, seu objetivo

"foi traçar o plano geral das vias de comunicação de caráter nacional, que constituirão a rede federal, cobrindo todo o território da República (...)"⁸¹.

Nesta linha de preocupação, o plano privilegiava os troncos ou ligações para a capital Federal e as fronteiras com os países vizinhos, que atendessem às exigências de ordem militar, afora as de ordem política e econômica. O Plano silenciava sobre a região Norte e teve lenta execução. Foram fixados 09 (nove) troncos cuja direção

80. Ibid nota 18, p. 115. As estradas referidas são, evidentemente, as rodoviárias.
81. Ibid nota 18, p. 124.

geral era Norte-Sul, sendo que do total de 20 (vinte), 10 (dez) irradiavam do Rio de Janeiro⁸².

Em 1937, verifica-se um Plano estritamente rodoviarista, o Plano do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER). Ele foi inspirado no Plano da Comissão de Estradas de Rodagem Federais de 1928⁸³ (que, à época, não mereceu maiores considerações), acrescentando àquelas linhas pioneiras para a Amazônia duas rodovias longitudinais, uma pelo interior do País e outra pelo litoral⁸⁴.

Em 20/03/1944, através do Decreto nº 15.093, foi aprovado o Plano Rodoviário Nacional. Este foi o primeiro Plano Rodoviário aprovado pelo Governo Federal. A perspectiva com o conjunto do espaço nacional, com sua integração é notória (em especial, destaque-se que a "rationale" militar aí se faz presente); as rodovias Norte-Sul também estão presentes. A observação espacial⁸⁵ indica uma nítida concentração das vias no Centro-Sul e Sul do País, ao sul do então Estado do Mato Grosso e um pouco menos no Nordeste; já do Oeste para o Norte e, principalmente, para o Noroeste, pouco se observa⁸⁶.

82. Afóra isto, assinalava que a "construção ou a concessão, pelos Estados ou municípios de qualquer via de transporte compreendida no Plano Geral de Viação Nacional, só poderá ser feita mediante prévia audiência a aprovação da União" -Ibid nota 81.

83. Em 1930 ela só tinha sob seu controle a antiga Rio-São Paulo, a Rio-Petrópolis e o trecho da União e Indústria. Vale anotar que o DNER foi criado a partir da antiga Comissão de Estradas de Rodagem, mas só em 31/07/1937.

84. Ibid nota 18, p. 141. Registre-se que, segundo o documento em pauta, não há como avaliar com maior clareza os objetivos dos Autores deste Plano.

85. Ele foi organizado por uma Comissão designada pela Portaria número 168, de fevereiro de 1942, do então Ministro da Viação e Obras Públicas, General João Mendonça Lima -Ibid nota 18; em especial, vide mapa constante deste trabalho.

86. Ibid nota 18, p. 163.

Em 08/01/1946, através da Portaria nº 19, o Ministro da Viação e Obras Públicas, Engenheiro Maurício Joppert da Silva, constituiu uma Comissão para rever e atualizar o Plano de Viação Nacional.

"A Comissão, a 30 de outubro de 1947, apresentou seu relatório (...) "⁸⁷.

Ele

"(p)arece ter obedecido à preocupação de dotar as várias regiões do País de um único meio de transporte (...Insere-se aí o Plano SALTE: ele) se propunha a executar, dentro de cinco anos (...) o programa estabelecido no Plano Geral de Viação Nacional (...)"⁸⁸.

Portanto, verifica-se que ao nível do Estado, pelo menos no plano retórico, o rodoviarismo-automobilismo caminhou a passos largos em termos de planejamento de âmbito nacional. Contudo, ao nível da realidade concreta, como apontado (vide capítulo anterior), algumas ações efetivas já estavam em marcha. Aliás, o

"primeiro surto rodoviário iniciou-se na década de 1920.

Em 1926 foi inaugurada a Rio-Petrópolis e cogitava-se a construção da Rio-Bahia, iniciada (...) depois. Esse período coincide com o desenvolvimento tecnológico dos equipamentos rodoviários e com a decadência do sistema ferroviário. No final da década de 1920, apresentava o

87. Ibid nota 18, p. 179.

88. Ibid nota 62, p. 203.

Brasil uma rede rodoviária da ordem de 122 mil quilômetros, ou seja, quatro vezes a extensão das ferrovias existentes"⁸⁹.

"Na década de 1930, passou a rodovia a ser a preferida às ferrovias para integração das várias regiões econômicas do País em função de seu menor custo inicial, não sendo considerados os problemas referentes aos custos por quilômetro transportado. A quilometragem do final da década de 1930 em relação a do início já havia praticamente dobrado, ao passo que as ferrovias aumentaram sua extensão em apenas pouco mais de 5 %"⁹⁰.

A opção rodoviarista (acompanhada de ações efetivas, leia-se, obras) já estava posicionada, portanto, desde os anos 20, em particular, na sua segunda metade. Segundo José Américo da Almeida, Ministro da Viação e Obras Públicas, que encomendou o Plano Geral de Viação Nacional, àquela época, não dever-se-ia assentar mais nenhum metro de trilho até que tal Plano estivesse concluído. Textualmente, ele observa que:

"(...) devemos por todos os meios favorecer a expansão das rodovias (...) a estrada de rodagem deveria conquistar (...) com suas facilidades de penetração, criando núcleos de riqueza para o transporte ferroviário. Resolvido o problema álcool-motor ou de

89. Ibid nota 18, p. 236.

90. Ibid nota 18, p. 236-7.

qualquer outro combustível nacional e desenvolvida a indústria de pneumáticos, recrudescerão essas facilidades para o encurtamento das distâncias (...)"⁹¹.

Todavia, tanto no âmbito dos Planos e das legislações, como no das ações efetivas, foi mesmo a partir dos anos 40, que, com "o envolver do tempo, cada dia mais foi se acentuando e preponderando a política rodoviária sobre a ferroviária, o que se acha claramente exposto nos próprios orçamentos da República (...)"⁹².

É verdade que o Fundo Rodoviário, desde 1930, apresentava crescentes déficits. No entanto, apesar do Decreto nº 20.853, de 26/12/1931, tê-lo extinto, em contrapartida, concedia verbas orçamentárias a esse modal. A respeito vide o quadro seguinte:

91. Ibid nota 62, p. 176.

92. Ibid nota 18, p. 141.

QUADRO V
 VERBAS ORÇAMENTÁRIAS - RODOVIA
 1931-40
 (em mil réis)

ANO	VERBA
1931	2.100:000\$000
1932	4.200:000\$000
1933	6.500:000\$000
1934	7.200:000\$000
1935	3.200:000\$000
1936	15.320:000\$000
1937	21.800:000\$000
1938	28.900:000\$000
1939	52.850:000\$000
1940	58.278:000\$000

FONTE: MIN. TRANSP./Centro de Docum. e Public. Visão histórica e análise conceitual dos transportes no Brasil. Rio de Janeiro. 1974. p. 188.

Como se pode observar (em termos reais, segundo se depreende do 'Autor'), as verbas de 1932 dobraram em relação a 1931, as de 1933 cresceram em cerca de 50% em relação a de 1932; sendo que, de 1936 até 1940, aumentaram em crescendo.

"Esse substancial aumento de recursos demonstra a importância que o problema das estradas de rodagem vinham despertando na consciência nacional (...)

iniciando-se a partir de então um ciclo expansionista no setor (...)»⁹³.

É possível que devido às Revoluções de 1930 e a de 1932 (a Paulista), e de mais uma série de outras escaramuças, tenha se constituído na corporação castrense (em particular, no movimento tenentistas) uma determinada consciência da fragilidade estrutural do País (daí o envolvimento dos militares com uma série de lutas nacionais ao longo do tempo: petróleo, siderurgia, etc.) que, provavelmente, incluía a dos transportes devido às dificuldades de deslocamento da tropas.

Entretanto, como assinala NAZARETH (1978)⁹⁴, é só a partir de 1940 que a estruturação de mecanismos de captação de recursos para investimentos no desenvolvimento da rede rodoviária ganha maior fôlego. Mas, já em 1937, era criado um órgão específico no âmbito do Ministério da Viação e Obras Públicas para cuidar das rodovias, atestando a propalada anterioridade do processo de institucionalização aos 'movimentos reais', típica do governo (varguista) da época.

Em consonância com o que foi apontado, segundo o trabalho Planos de Viação - evolução (...), é também a partir da entrada dos ano 40 que se intensificam o programa de construção rodoviária (mais

93. Ibid nota 62, p. 188.

94. Ibid nota 62.

de âmbito regional) e a estruturação dos mecanismos de captação de recursos⁹⁵.

Através do Decreto-Lei 8.643, de 27/12/45, foi ensejada uma maior dinamização das construções rodoviárias no País (no governo Dutra). Tal Decreto-Lei, que reorganizou o DNER, também criou o Fundo Rodoviário Nacional, constituído pelo imposto sobre combustíveis líquidos e lubrificantes usados no País, sendo 40% para o DNER e 60% a serem distribuídos entre estados, Distrito Federal e territórios, da seguinte forma: proporcionalmente ao consumo (36%), à população (12%) e à superfície (12%). Os três níveis governamentais passaram a contar com vultosos recursos⁹⁶.

No que se refere à criação do DNER, o objetivo dessa instituição seria o de evitar a prevalência dos interesses regionais ou das pressões diretas regionais sobre a política de transporte. Ademais, o DNER concentraria maior gama de recursos. Ao longo de quase 30 anos, todos os estados da Federação criaram seus órgãos rodoviários,

"inclusive porque esta era condição indispensável para sua co-participação no Fundo Rodoviário Nacional"⁹⁷.

95. Tanto que o "setor de transporte recebeu uma parcela grande dos recursos da Unifa, ao longo do período em apreço. O primeiro plano nacional (1949-53) destinou 57% dos investimentos federais aos transportes (...)”- cf. WRIGHT, C. L. Melhoramentos na acessibilidade rodoviária de áreas agrícolas brasileiras, 1942-1975. Dep. de Economia/UnB. In: Texto para Discussão, Set./1984. Vide p. 05.

96. *Ibid* nota 14, p. 144.

97. PRADO, L. Política de transportes. *RAP*, 8 (1): 27-44. Rio de Janeiro, Jan./mar. 1974. Vide especialmente p. 30.

"Com tal reformulação permitiu-se, em primeiro lugar, uma ação mais efetiva do poder central na execução direta dos projetos de interesse nacional e o estabelecimento de uma sistemática de rateio que assegurasse às regiões mais carentes um afluxo mínimo de recursos, superior à sua participação na arrecadação (...)" (NAZARETH 1978: 237).

Segundo a mesma Autora, o rateio dos recursos entre as unidades da Federação, no entanto, não obedecia até então a nenhuma ação federal executiva ou coordenadora, mas apenas fiscalizadora. Prevaleciam, desse modo, 'conflitivamente' com o que fora estabelecido, os interesses estaduais (sequer dos regionais, em um quadro de favorecimento dos estados mais ricos).

Posteriormente, mais duas leis instituíram normas sobre o montante e o rateio do Fundo Rodoviário Nacional, a saber: uma, "estabeleceu que 'da receita resultante do imposto único sobre derivados de petróleo, 75% seriam destinados ao Fundo e 25% empregados nos empreendimentos ligados à indústria do petróleo' e"⁹⁸.

98. Ibid nota 62, p. 204.

E a outra

"(...) fixou o seguinte critério proporcional para a distribuição do Fundo aos Estados e Distrito Federal: 20%, pela superfície; 40%, pela população; e, 40%, pelo consumo"⁹⁹.

Em 1948, outro fato mostra o avanço rodoviarista:

"(...) deu-se cumprimento a um dispositivo da Constituição promulgada em 1946, no seu Ato de Disposição Transitória, que mandava concluir dentro do prazo de 2 anos a ligação rodoviária do Rio com o Nordeste (...)"¹⁰⁰.

Em 1954, com a criação da Petrobrás, o desenvolvimento rodoviário teve extraordinário ânimo.

"Com a instalação de suas fábricas de asfalto, distribuídas estrategicamente no País, tornou-se bastante facilitado o serviço de pavimentação"¹⁰¹.

Outra legislação importante foi o Aviso 288 da antiga Carteira de Exportação e Importação (CEXIM): ela visava criar um ambiente propício para a consolidação da indústria de peças de automóveis já existente e para a eclosão de novas fábricas, com a proibição de

99. Ibid nota 98.

100. Ibid nota 14, p. 144-5.

101. Ibid nota 14, p. 145.

importação de peças de reposição que tivessem similares nacionais¹⁰². Composto este quadro, por último, em julho de 1953, tem-se o Aviso 311 da CEXIM que vedava a importação de veículos montados (idem nota anterior, p. 103).

Por conseguinte, observa-se que no período em estudo, principalmente no pós-1945, efetivou-se uma série de procedimentos institucionais orientados ao desenvolvimento rodoviário. E mais: que este avanço (institucional) possibilitou a constituição de importantes redes de transportes do País (como se verá a seguir) -a crescente urbanização e o avanço da mercantilização verificados no País as exigiam.

*

Afora os Planos e a legislação/institucionalização da vida do setor rodoviário, observam-se outros movimentos significativos de avanço do rodoviarismo no País.

Já a partir de 1930, por exemplo, os "(g)overnos estaduais deram início à execução de programas de melhoramentos das estradas existentes (...). O caminhão e o ônibus começavam a percorrer as estradas existentes, nos vários Estados, embora na grande maioria fossem estradas de terra (...)"¹⁰³.

102. Tal Aviso constava, sob a forma de Anexo, da Instrução 87 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) -Ibid Meira, nota 70, p. 102.

103. Ibid nota 14, p. 143.

No Nordeste, construções e reparos de estradas para combater as secas periódicas e dar trabalho às populações flageladas. Ademais, aumento da frota nacional de veículos. Em 1937, tem-se a construção da São Paulo-Porto Alegre, passando por Curitiba, mais tarde denominada Régis Bittencourt. Deu-se também início à Rio-Bahia: estrada concluída em 1945, com

"1.814 km de extensão (...ela) serviria mais tarde para articular a rede sulina com as rodovias já existentes no nordeste, dando assim grande amplitude ao sistema rodoviário nacional"¹⁰⁴.

A partir de 1940, o DNER aumenta significativamente seus trabalhos, mas, frise-se, com grande concentração destes na Região Centro-Sul.

"O período ora estudado apresenta-se claramente como uma fase de tentativa de recuperação e organização de nossos transportes, resultando num razoável progresso, se bem que muito aquém das necessidades nacionais"¹⁰⁵.

Em 1942, o Brasil possuía, ao entrar na Guerra, "276.700 km de estradas de rodagem, das quais apenas uns 1.000 km eram pavimentadas, isto é, menos de 0.5%. Quanto a meios de transportes rodoviário, havia 197.316

104. Ibid nota 14, p. 144.

105. Ibid nota 64, p. 195.

veículos a motor e 411.650 à tração animal em todo o País"¹⁰⁶.

No período do entre-guerra diminuiu o ritmo de construção rodoviárias. Tal fato deveu-se, fundamentalmente, à restrição de importação de combustíveis líquidos e de equipamentos motorizados de terraplenagem.

Já no imediato pós-guerra, certo clima eufórico volta a ser registrado. Em 1946, por exemplo, realizou-se no Clube de Engenharia, e sob seu auspício, o II Congresso Brasileiro de Engenharia e Indústria. Ele propunha:

"(que) o Plano Geral de Viação Nacional (...) de 29/06/1934) e o Plano Rodoviário Nacional (...) de 20/03/1944 sejam substituídos por um único Plano Geral de Viação Nacional (PGVN);
Que o PGVN procure coordenar diversos meios de transportes (...) "¹⁰⁷.

Propunha ainda reservar para a navegação fluvial e para as rodovias a função pioneira de vias de penetração de superfície.

106. Ibid nota 14, p. 144.

107. Ibid nota 18, p. 180. O Plano Rodoviário Nacional (1944) pretendia ligar o Brasil no sentido Norte-Sul, obedecendo, evidentemente, ao avanço dos fluxos comerciais internos.

Na linha estabelecida pelo Plano SALTE, e de levar a cabo o programa constante no Plano Geral de Viação Nacional,

"(...) entre 1946 e 1959, foram executadas obras notáveis, como a conclusão da Rio-Bahia (...), em 1948 e aberta ao público em 1949; construída a nova Rio-São Paulo e a Curitiba-Lajes; pavimentação de parte da Rio-Belo Horizonte, da variante Rio-Petrópolis, da ligação Itaipava-Teresópolis, da rodovia Porto Alegre-São Leopoldo (...). Entre 1948-1953, o movimento interestadual de carga transportada por rodovia aumentou 400%, enquanto o marítimo aumentou 50% e o ferroviário permaneceu estável. Daí por diante a primazia do rodoviário iria firmar-se até os nossos dias"¹⁰⁸.

Este salto, verificado no pós-guerra, partiu de uma situação na qual

"(o) estado geral do (...) sistema viário brasileiro, ao terminar o ano de 1945, não era animador"¹⁰⁹.

No pós-guerra, a costa Atlântica, a única via regular de comunicação do Sul com o Norte do País (cabotagem) foi nitidamente superada pelas vias internas de transporte. Na realidade, a Segunda Guerra Mundial despertou a consciência nacional para a necessidade de um sistema interior de transporte.

108. Ibid nota 64, p. 203-4.

109. Ibid nota 64, p. 197.

Isto porque

"(o) desempenho do transporte rodoviário no Brasil, a partir de 1950, foi dramaticamente crescente, em termos absolutos e relativos. Para o transporte de cargas, o rodoviário operou em 1950 o total de 17,3 milhões de toneladas/km...Sua participação no total geral produzido no País (...foi de) 49,5% (...)"¹¹⁰.

Na mesma linha de argumentação, Lucio Meira destaca o avanço ao nível do movimento interestadual de cargas por rodovia versus o verificado por ferrovia. Segundo ele, quase

"50% da carga transportada além das linhas estaduais no país, em 1953, circulou sobre caminhões" (p. 93).

Em adição, expressando o avanço do rodoviário, o mesmo Lucio Meira comenta que:

"(d)ependendo do total de importações, o mercado nacional de veículos passou no após-guerra a representar na Balança Comercial tanto quanto o trigo e os produtos do petróleo, dois notórios grandes itens de importação brasileira" (MEIRA, p. 94).

Os efeitos disto eram, conseqüentemente, i) pressão sobre as reservas cambiais do País -que se dava "pari passu" com o crescimento da população e da importação de veículos; e, ii) que qualquer crise

110. Ibid nota 99, p. 31.

cambial ou dificuldade de importação (como durante a guerra) implicavam o envelhecimento da frota.

Assim sendo, a solução passou a ser a implantação da indústria automobilística no Brasil. Nesta mesma linha de preocupação Charles Wright considerou necessário superar:

- i) a falta da indústria automobilística internalizada no País;
- ii) a falta da indústria petrolífera; e,
- iii) as restrições à importação.

Em suma: tais fatores impediam, no limite, o avanço do rodoviarismo-automobilismo no Brasil. Mas isto, como se sabe, foi 'resolvido' pela criação, em 1954, da Petrobrás e pela internalização da mencionada indústria a partir de 1956 que, num só golpe, também 'resolve' o problema da restrição de divisas para importar pela significativa entrada de inversões estrangeiras sob a forma de investimento direto, no período 1956-61, o da industrialização pesada.

*

Tais reconstituições encaminham para a seguinte conformação estrutural: as construções rodoviárias ao dependerem de um Estado limitado pela própria acumulação de capital, de um lado e, de outro, se a própria acumulação de capital limita o mercado nacional para a indústria automobilística e, adicionalmente, se ao nível internacional, os mercados dos países centrais lhe são mais atrativos,

põem-se em foco os elementos decisivos ao entendimento do restringido rodoviarismo de então. Já no que tange ao modo ferroviário, ele se deteriora aceleradamente (cujo clímax é a criação da Rede Ferroviária Federal S.A. em 1956), sendo esse processo uma expressão dos vetores industrialização restringida no que tem de especificamente nacional e do seu lugar secundário (frente ao rodoviarismo-automobilismo) no plano internacional.

*

A rodovia, ao contrário da ferrovia, contribuiu decisivamente para o processo de formação do mercado e da integração nacional, embora apresente certo vezo centro-sulista.

Por fim, cabe registrar que o binômio industrialização-formação do mercado nacional parece ser o nexa ao entendimento do período (em que pese alguns projetos inspirarem-se na lógica geopolítica). Explicando: este é o momento em que diversos mercados locais são rompidos, em que se criam espaços para a aplicação de capitais modernos e em que se articulam condições para a sobrevivência dos capitais velhos.

Ilustram este quadro as seguintes observações: i) a de que a velha Fábrica Nacional de Motores, produtora de veículos pesados e lentos, adaptados às estradas de barro (como eram as estradas brasileiras), sublinhando-se o FNM, 'o rei da estrada' até os anos 50, que passa a ser substituído pelos Scania e Mercedes com o início do

processo de asfaltamento das principais ligações nacionais; aí o FNM passa a ser obsoleto e, com isto, vem a decadência da Fábrica Nacional de Motores; e, ii) a de que Getúlio Vargas (1951-54) tentou implantar a indústria de autopeças, antes, por conseguinte, da própria automobilística (GATTÁS, R. 1981) -fato este já referido à página 119.

Desse modo, tais observações apontam para o significado da ruptura 1929-33 e o da integração do mercado nacional. Explicando: antes, tinha-se uma praça importadora quase que geral do Brasil que era a do Rio de Janeiro e um ou outro porto localizado, mas de pequena importância. O Rio era o principal centro distribuidor -e por cabotagem. Com a crise de 1929-33 aquela situação se alterou. O Brasil passa a importar manufaturados de São Paulo (basicamente); por outro lado, o vinho não vem mais da França pelo porto e sim, do Rio Grande do Sul...por algum caminho. Neste sentido, transporte é essencial; transporte por estradas que diminuam o tempo de rotação do capital, que reduzam o tempo de transporte (evitando a deterioração de certas mercadorias), etc., viabilizando, por conseguinte, fluxos econômicos, na medida em que amplia o espaço (mercado) econômico para as indústrias nacionais.

Portanto, o setor de transporte perpassa inteiramente os polos do citado binômio. Vale dizer, é elemento dinâmico das relações inter-industriais, assim como da ligação e da nova configuração dos espaços regionais. Apesar de ainda fazê-lo de modo restringido.

CAPÍTULO III

INDUSTRIALIZAÇÃO E CONSAGRAÇÃO DO PADRÃO RODOVIÁRIO-AUTOMOBILÍSTICO

A extroversão dos capitais dos países cêntricos para a periferia do sistema econômico mundial, destacando-se aí os da indústria automobilística em meado dos anos 50, foi decisiva à consolidação do novo padrão nacional de transportes do Brasil (que vinha se ensaiando desde os anos 30), o rodoviário-automobilístico.

Tal fato tornou-se possível por causa do acirramento da competição interoligopólica verificado nos países centrais. Explicando: a ocupação do mercado europeu no imediato pós-Segunda Guerra Mundial e, num momento posterior, a entrada das empresas européias no mercado americano, implicaram em 'estreitamento dos espaços' de valorização de capital (naquelas condições).

Neste contexto, vale recordar que o predomínio tecnológico com que os Estados Unidos saiu da conflagração bélica referida não se sustentou por muito tempo em vários domínios da produção industrial. O fluxo de capitais no sentido da Europa para os Estados Unidos e, principalmente, dela para a periferia, não se ateve apenas à indústria automobilística. Embora, sem dúvida, o dessa indústria tenha sido um dos mais proeminentes do processo de internacionalização que então se verificava.

Foi à luz desse quadro que diversas frações dos capitais americanos e europeus, em particular os da indústria automobilística, buscaram países onde existissem condições que viabilizassem sua instalação; este foi o caso do Brasil.

III. 1. Programa de Metas e industrialização: a (re)definição do modal ferroviário e o novo padrão nacional de transportes, o rodoviário-automobilístico.

A industrialização (pesada) corresponde ao momento de consagração do rodoviarismo-automobilismo e, simultaneamente, de superação definitiva do modal ferroviário enquanto definidor de um padrão nacional de transporte. Assim, um dos velhos pontos de estrangulamento ao desenvolvimento econômico, o dos transportes -como consta da literatura de inspiração cepalina e dos trabalhos elaborados pelas Missões estrangeiras que estiveram no País (Taub, Cooke, Brasil-Estados Unidos, etc.)-, é efetivamente contemplado na agenda do Estado¹¹¹.

Este fato pode ser entendido a partir da solidariedade que aí se estabelece e que conforma o padrão nacional de transportes de então: aquele expresso no binômio Estado-indústria automobilística. Destaque-se que a indústria automobilística está sendo 'definida'

111. O desenvolvimento dos transportes pode ser apreendido, em termos de cargas/km, para ilustrar, pelos dados de 1952 vis-à-vis os de 1960 que se seguem (para Brasil): ferrovia, 9.100 milhões de t/km e 13.100 milhões de t/km; rodoviário, 20.600 milhões de t/km (este número inclui tráfego urbano) e 42.000 milhões de t/km; e, cabotagem, 10.100 milhões de t/km e 14.500 milhões de t/km -dados GEIPOT, Anuário estatístico dos transportes, 1976 e 1978. Evidentemente, o modal rodoviário avulta no período, apontando para o sentido do enfrentamento do estrangulamento infra-estrutural dos transportes: os dados mostram o avanço no deslocamento de cargas verificado no País, no período.

neste trabalho como o conjunto de empresas e de atividades econômicas organizadas no entorno das montadoras automobilísticas. Explicando: a indústria automobilística constitui o núcleo dinâmico, em seus efeitos para frente e para trás, posto que se relaciona com fábricas de vidro, pneus, borracha, tintas, etc., bem como, via Estado, com a indústria de base (siderúrgica, petróleo, etc.), construção civil, eletro-eletrônica (sinalização, etc.), etc. Além disso, a relação do Estado com a indústria automobilística alcança o plano fiscal, posto que a incidência de impostos, em particular, sobre as montadoras, não é desprezível.

*

Em 5/01/1955 foi inaugurada a Estrada de Ferro Brasil-Bolívia que, do ponto de vista brasileiro, era interessante, posto que permitia ao parque industrial de São Paulo importar estanho, cobre e enxofre e exportar arroz, açúcar, café, chá, algodão, ferragens, máquinas agrícolas e outros produtos industrializados¹¹².

Em 1956, tendo em vista as recomendações da Comissão Mista, foi constituído um Grupo de Trabalho (GT) para estudar a erradicação de ramais férreos. Este apresentou uma lista com 1.152 km de linhas a serem erradicadas, em uma primeira fase, e outra, com mais 1.589 km a serem erradicadas em uma segunda. Contudo, em todo o período, poucos quilômetros de linhas férreas foram suprimidos.

112. Ibid nota 62, p. 216. À essa época o Exército também colaborava na construção das ferrovias e tinha a seu cargo a construção de 434 km de linhas do Tronco Principal Sul -Idea, p. 217.

Por outro lado, a proposta da mencionada Comissão Mista, atinente à organização administrativa, foi a mais rapidamente aceita:

"o Governo federal resolveu unificar a administração de todas as estradas de ferro de sua propriedade em uma só organização, com o caráter de sociedade anônima"¹¹³.

Como consequência, em 16/03/1957, através da Lei nº 3.115, foi criada a Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) para administrar as estradas de ferro de propriedade do Governo Federal, cujos acionistas eram o próprio Poder Público, sendo 87% do Governo Federal, 10,2% do Estadual e 2,6% do Municipal¹¹⁴ -com a criação da Rede Ferroviária Federal, a estatização das vias férreas brasileiras alcançou seu ponto de chegada...de um percurso, como foi analisado no capítulo I, que se iniciara já no último quartel do século passado.

Entretanto, a RFFSA foi conduzida, inicialmente, sem muita convicção sobre seus propósitos. Talvez o fato de ser uma jovem S.A., pública, com acionistas nas diversas instâncias da Federação e, em um País onde o novo padrão de desenvolvimento estava se constituindo, mas assentado sob bases políticas oligárquicas não desconsideráveis, tenha implicado, dentre outros problemas, na dificuldade da supressão dos ramais deficitários. De outro modo: os interesses regionais teriam desempenhado aí papel ainda relevante.

113. Este parágrafo, o anterior e o que se segue foram elaborados a partir da presente referência bibliográfica -Ibid nota 14, p. 125.

114. Fora da S.A. ficaram as 7 (sete) ferrovias paulistas sob o controle do Governo de São Paulo e as ferrovias com fins específicos de transportes de minérios (estas últimas, em número de nove, totalizavam 6.570 km).

A esse respeito, o caso do Estado de São Paulo parece constituir, em boa medida, a exceção. Segundo CANO (1986), em 1960, neste Estado, foram suprimidos 27 ramais que totalizaram 967 km de linhas, todas de propriedade do governo do estado¹¹⁵. Isto significa dizer que a erradicação de ramais e de linhas ineficientes alcançou quase 1.000 km (o que, diante, dos cerca de sete mil quilômetros de vias férreas existentes, não é desprezível). Neste estado, possivelmente, se de um lado, o dinamismo de sua economia contribuía positivamente para suas ferrovias, por outro, na medida em que elas contaram com a concorrência de rodovias da importância das Anhanguera e Anchieta, por exemplo, a supressão dos ramais deficitários pôde se verificar sem pressões, pelo menos significativas, do poder oligárquico local.

De qualquer modo, a criação da RFFSA implicou, sem dúvida, em "muitas melhorias para o funcionamento do sistema de transportes, notadamente em São Paulo, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Goiás, Mato Grosso e Minas Gerais"¹¹⁶.

Outro fato que merece relevo é o de que, em 1957, a Indústria e Comércio de Minérios (ICOMI), empresa que participava do então Território do Amapá, construiu uma moderna ferrovia com 194 km para o transporte de manganês. Esta ferrovia, que foi um incontestado empreendimento empresarial, no entanto, ao implantar no País a bitola

115. Ibid nota 72, p. 20.

116. Ibid nota 62, p. 230.

americana de 1,435 metros, inviabilizou sua interligação com a rede nacional.

Destarte, não há dúvida, o fato mais proeminente verificado no Governo Juscelino foi mesmo a edição do Programa de Metas. Juscelino, "tendo em vista a urgência do seu Programa de Metas, solicitou e obteve a aprovação por Lei, como que a título provisório, de relações descritivas de estradas de um (...) 'Plano Ferroviário Nacional'.

Assim, a Lei nº 2.975, de 27 de novembro de 1956, que tinha como ementa: 'Altera a legislação do imposto único sobre combustíveis e lubrificantes líquidos gasosos' cominava em seu artigo 20 (...).

'Art. 20 - Enquanto o Poder Legislativo não aprovar o Plano de Viação Nacional, o Governo executará o programa de obras (...) ferroviárias nas relações descritivas mencionadas no anexo da presente lei' e¹¹⁷.

Vale dizer, o Governo Federal registrava em sua agenda a preocupação de executar obras no modal ferroviário e com o seu financiamento. Entretanto, como se examinará adiante, o registro mencionado não significava um destaque efetivo deste modal.

117. *Ibid* nota 18, p. 201. Observe-se, adicionalmente, que o Anexo da Lei nº 2.975/56, não se refere apenas ao modal ferroviário, mas também ao rodoviário e está assinado por Lucio Keira, um dos baluartes na defesa deste último.

É realidade que no período 1956-59

"(...) foram construídos e entregues ao tráfego 977 km, além de 59 de variantes de traçado, perfazendo 1.036 km de novas linhas. Prontos, mas não abertos ao tráfego, em 1959, existiam ainda mais 300 km, no Tronco Principal Sul, construídos pelos Batalhões de Engenharia do Exército; e em 600 km de obras em vários pontos do País estavam concluídos os serviços de terraplenagem para o assentamento de trilhos. Destes, 580 km deveriam ser entregues ao tráfego em 1960, incluindo-se 240 da linha Brasília-Surubi-Pires do Rio. A esse total devem ser acrescentados 191 km da chamada Estrada do Manganês, no Território do Amapá (...)"

Ainda no período 1956-59

"foram adquiridas 421 locomotivas diesel elétricas e, em 1959, a RFFSA encomendou aos Estados Unidos mais 32 locomotivas diesel elétricas e 36 automotrizes. Deve-se notar que, em 1956, trafegavam nas ferrovias federais e particulares apenas 300 locomotivas diesel elétricas, número este que no espaço de três anos subiu em mais de 100%. Em 1956, a tração diesel representava cerca de 28,5% de nosso tráfego ferroviário; a tração a vapor 45,9%, e a tração elétrica, 25,6%. No segundo semestre de 1959 a situação modificara-se para melhor, pois a

118. Ibid nota 62, p. 217.

tração diesel elétrica se elevou para 56,2 %, enquanto a tração a vapor representava apenas 18,3%.

A dieselização representava nos fins da década de 1950, do ponto de vista do tráfego comercial, uma (grande) economia (...) somente nas estradas supervisionadas pela Rede Ferroviária Federal, desde que possibilitava a eliminação das locomotivas a vapor, cujo despesa de operação é várias vezes mais elevada. Além disso, o emprego de locomotivas diesel operadas em múltiplos, já então permitia que se tornassem normais em nossas ferrovias a presença de composições com mais de 50 vagões.

A eletrificação passou de 1.999, em 1950, para exatamente 2.382, em 1958, sendo aumentada de apenas 1.238 km em praticamente 10 anos, o que representa uma média muito baixa¹¹⁹.

No Programa de Metas, previa-se ainda a construção de 1.500 km de ferrovias, sendo, no entanto, construídos 826,5 km. Ou seja, foram construídos mais de 50% da meta estabelecida. A extensão da rede, no período, cresceu em 3,2%, embora o volume de carga transportada (de 1955-1960) tenha aumentado em 21,7% e o número de passageiros em 19%. Segundo LESSA (1975), em 1959, a extensão da rede era de 37.710 km e, em 1961, de 38.185 km. Nestes mesmos anos, a carga transportada era,

119. *ibid* nota 62, p. 220.

respectivamente, de 319.114 t/km e 296.967 t/km (a problemática aqui encerrada será mencionada outra vez na página seguinte e considerada na 140); e, por último, o número de passageiros/km transportados era, também respectivamente, de 388.212 e 441.396¹²⁰.

Em termos de reaparelhamento, a meta prevista de material rodante de tração compreendia a aquisição de 9 locomotivas elétricas e de 403 locomotivas diesel; em 1960, estavam compradas as 9 locomotivas elétricas (meta atingida em 100%) e 380 locomotivas diesel (meta atingida em 95%).

Quanto ao material rodante, a meta era de adquirir 1.086 carros de passageiros e 10.943 vagões de cargas; foram adquiridos 504 carros de passageiros (atingiu-se 51% da meta) e 6.498 vagões de carga (atingiu-se 55% da meta).

No que se refere ao reaparelhamento da via permanente, previa-se substituir 791.600 toneladas de trilho (e demais acessórios de substituição de dormentes), mas foram adquiridos 613.259 toneladas (atingiu-se 77% da meta).

"No conjunto (...) estima-se que a meta alcançou 76% do previsto"¹²¹.

120. LESSA, C. Quinze anos de política econômica. Brasiliense. Cadernos do IFCH, 4/Unicamp, p. 19-21. Campinas/São Paulo, 1975.

121. LAFER, C. O planejamento no Brasil - observações sobre o Plano de Metas (1956-61). In: Planejamento no Brasil. Org. por Betty M. Lafer. Perspectiva. São Paulo, 1975. O conjunto dos dados constantes deste parágrafo foram extraídos de Celso Lafer no trabalho ora mencionado.

Entre 1956-60, o número de vagões e de locomotivas no País ficou praticamente estacionário (60.000 e 4.000, respectivamente) e o número de carros (período 1956-58), segundo dados do Departamento Nacional de Estradas de Ferro (DNEF) caiu de 5.373 para 5.015. A extensão das vias férreas em tráfego que, em 1955, era de 37.092, em 1961, alcançara apenas 38.185. No mesmo período, o transporte de carga atingiu, respectivamente, 258.805 t./km e 296.967 t./km, enquanto o transporte de passageiro/km, 334.851 e 441.396, respectivamente¹²².

Os fatos mencionados mostram, na realidade, que a rede ferroviária antes de avançar, apenas se consolidou no período em questão em termos de extensão¹²³.

LESSA (1975: 19), a esse respeito comenta o seguinte:

"(o) programa de reequipamento ferroviário concentrava os recursos do setor na melhoria das condições do sistema já existente, uma vez que o conceito de ferrovia como meio de ampliação da fronteira agrícola foi substituído pelo de rodovia de penetração".

122. Estes dados, relativos ao período 1955-61, foram extraídos do Anuário Estatístico do IBGE.

123. Em 1961 foi constituído um novo Grupo de Trabalho para reestudar os ramais a serem suprimidos; desta vez foram indicados 4.965 km por não justificarem sua manutenção.

CANO (1986: 16), na mesma linha de argumentação, referindo-se a rede ferroviária de São Paulo, afirma que:

"(e)m 1954, enquanto o ritmo de expansão rodoviária se intensificava, a rede ferroviária se consolidava, não se registrando, a partir daí, modificações (em termos de expansão) de monta".

O mesmo LESSA (1975: 19), em acordo com Lafer, comenta que: "(ainda) no setor ferroviário objetivava-se construir (apenas) 1.624 km de novas vias, importantes para a interligação dos antigos sistemas ferroviários de apoio às economias de exportação".

Verifica-se, portanto, que a preocupação com o modal ferroviário constante no Plano de Metas e na política concreta do Governo JK era, fundamentalmente, de três ordens: reduzir os ramais (antigos) construídos para uma economia e sociedade agrário-mercantil que estavam sendo superadas; modernizar os trechos prioritários do ponto de vista do processo de industrialização em curso (aqueles orientados à exportação inclusive); e, promover tais racionalizações e modernizações tendo em vista o sistema existente.

Assim, evidencia-se que a acelerada urbanização e o expressivo crescimento econômico verificados contrastam com a relativa não-extensão das vias férreas e o não-aumento das cargas transportadas, das locomotivas, carros, etc.

Isto se mostra mais nítido quando se observa que os aportes externos para tal modal concentraram-se em reaparelhamento (mas não em novas construções) e que, apesar dos percalços, desenvolvia-se à época certo esforço por desativar ramais ociosos, por reforçar trechos orientados à exportação e, em particular, ferrovias especializadas (como a do manganês, por exemplo), etc.

No que se refere à questão do financiamento ao modal ferroviário, durante a implantação do Programa de Metas, o antigo BNDE cumpriu papel destacado. Na realidade, a

"ação do BNDE, com referência ao Programa de Metas do governo para o restabelecimento do sistema ferroviário nacional, não estava circunscrita apenas às concessões ou adiantamentos de recursos. Ela se revelaria através de operações com o exterior, tanto no próprio nome do banco, quanto na condição de agente da União".

Por conseguinte, parece indevido atribuir às restrições de financiamento o destaque limitado (relativamente ao rodoviário) conferido ao ferropiarismo. É verdade que a questão existia. Mas este não era o seu fulcro.

Recolocando a questão: apesar do destaque conferido ao antigo BNDE, deve ser observado que não havia interesses concretos ao nível do Estado e do conjunto das forças sociais em definir um papel

124. Ibid nota 62, p. 222.

125. Ibid nota 120, p. 19.

significativo para o modal ferroviário no quadro do novo padrão de desenvolvimento em gestação.

Na realidade, a redução do número de carros, por exemplo, anunciava que o transporte de passageiros de média e de longa distâncias não apresentava maior interesse para as empresas ferroviárias; por outro lado, mesmo o transporte urbano de passageiros, apesar da acelerada urbanização em curso, não havia sido privilegiado ao nível da política pública. Neste sentido, o aumento do transporte de passageiros por via férrea (vide os últimos dados mencionados), reflete a explosiva urbanização em curso e não o aumento da oferta deste tipo de transporte. No que se refere ao transporte de carga, apesar do pequeno aumento verificado (vide os mesmos dados antes referidos), é trivial que, diante do espetacular crescimento econômico verificado, ele foi desprezível.

Em suma: tanto ao nível do transporte de passageiros quanto do de cargas, o transporte sobre pneus ultrapassou, de longe, o modal ferroviário. Portanto, antes da questão do financiamento, o que obstaculizava uma (re)definição ferroviária consoante com a industrialização era o posicionamento de um outro tipo de articulação público-privado que, nitidamente, transcendia aos interesses constituídos no entorno do modal ferroviário. A (re)definição que acabou acontecendo àquela época foi a de que tanto ao nível do transporte de carga quanto ao de passageiros, de média e de longa distâncias, o papel do modal ferroviário seria bastante estreitado;

conquanto lhe fosse atribuído então um outro também importante, o do transporte coletivo urbano de passageiros.

Este movimento, adicione-se, principalmente a partir do final dos anos 50, inscreveu na agenda do Estado esta nova atribuição: isto é, o fornecimento do transporte coletivo urbano de passageiros por via férrea.

Voltando. Em termos globais, na Exposição sobre o Programa de Recaparelhamento Econômico -BNDE (vide LESSA, op. cit., p.18), observa-se que os investimentos requeridos pelo Programa de Metas no período 1957/1961, para o setor de transportes, envolvia 29,6%, ao passo que a indústria de base e a educação, por exemplo, envolviam, 20,4% e 3,4%, respectivamente¹²⁶.

Esses valores, privilegiadores dos transportes, no entanto, devem ser devidamente considerados. Em 1960, a participação relativa dos investimentos, por modalidade de transporte, apontam que enquanto o transporte rodoviário recebia 76,4% (rodovia, 28%; veículos, 48,4%), o transporte ferroviário recebia 7,9%. O investimento bruto em transporte, como percentual do PIB, no período 1950-54, aplicado no modal ferroviário, foi de 0,82 e no rodoviário de 1,25; no período 1957-59 foi de 1,04 no modal ferroviário e de 1,74 no rodoviário¹²⁷.

126. Ibid nota 95. Segundo Wright (1984: 65), o "primeiro plano nacional (1949-53) destinou 57% dos investimentos federais aos transportes, seguidos por 29% no período 1956-61 (...); sendo que, a partir daí, tais participações foram declinando.

127. Estes últimos dados, relativos aos investimentos brutos em transporte como percentual do PIB, foram extraídos de LESSA (1975: 21) -Ibid nota 120.

Outra observação importante é a que diz respeito aos recursos estrangeiros advindos através de financiamentos autorizados pela Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) e investimentos diretos licenciados pela Carteira de Comércio Exterior (CACEX). Segundo o próprio Plano de Metas, o setor rodoviário, para efeito de construção e de pavimentação, praticamente nada recebeu em todo o período 1955-61. De outro modo: coube ao Estado, através de operações internas de financiamento, bancar tais inversões. Especificamente, no que se refere ao transporte ferroviário, salta aos olhos o fato de que não houve qualquer entrada de recursos para construção ferroviária e sim para o reaparelhamento ferroviário -em todos os anos do período supramencionado.

Por conseguinte, reforça-se o argumento de que não havia interesse maior, seja interno seja externo ao País, em construir novos ramais férreos e sim, ainda que com restrições, em reaparelhar a estrutura para efeito de readequação aos novos tempos.

*

Em 31/12/1955, segundo o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER): a construção de estradas de rodagem havia tomado largo impulso, embora assinale ser a sua extensão reduzida diante das proporções territoriais do País; a União contribuía com apenas 13.944 km que, por sua vez, representavam menos de 5% do total da rede; e, as

estradas estaduais e municipais apresentavam péssimo estado de conservação¹²⁸.

Aliás, a consideração dos três principais estados da federação (Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais), mostra que a participação mencionada é sensivelmente menor (ao início da segunda metade dos anos 50), a saber: o Rio possuía 634 km de rodovias federais contra um total (no Estado) de 14.154 (incluindo, além das próprias federais, as estaduais e municipais) -ou seja, a participação das federais neste total era de apenas 4,5%; o Estado de São Paulo possuía 232 km contra um total de 89.938 -ou seja, a participação das federais contra o total era de menos de 1%; e, o Estado de Minas Gerais possuía 1.296 km contra um total de 35.574 -ou seja, a participação era de, aproximadamente, 4%.

Deriva do que foi apontado que as rodovias estaduais e municipais respondiam pela quase totalidade das estradas de rodagem desses Estados; sendo que, no que se refere a estas duas instâncias da Federação, os governos municipais em relação ao total (das vias federais, estaduais e municipais) respondiam pelos percentuais mais elevados: no Rio de Janeiro por 71%, em São Paulo por 90% e, em Minas, por 69%.

Vale dizer: mesmo à essa época a atuação do governo central era ainda precária.

128. Ibid nota 62, p. 208-11.

Entretanto, a partir daí, tal quadro inicia marcada inflexão. "Em 1955, o Governo Federal havia fixado como metas rodoviárias a implantação básica e melhoramentos em 10.000 quilômetros e a pavimentação de 3.000 km. Estes objetivos foram ampliados posteriormente para 12.600 km e, mais tarde, em face do adiantamento dos trabalhos, para 18.000 km, quando foram incluídos os projetos de construção das grandes rodovias Belém-Brasília com 2.200 km, Fortaleza-Brasília com 1.800 km, e a Brasília-Acre, com 3.110 km"¹²⁹.

O resultado foi, sem dúvida, espetacular: foram construídos e melhorados 4.680 km em 1956-57, 4.874 km em 1958 e, em 1959, houve a implantação básica de 2.717 km e a pavimentação de 1.775 km.

Também:

"(a) execução do Plano de Emergência Contra as Secas do Nordeste permitiu crescer e melhorar os sistemas rodoviários dos Estados e Municípios nordestinos, principalmente no Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba (...)"¹³⁰.

Referindo-se ao Estado de São Paulo, CANO (1987: 18) anota que: "(e)ntre 1956 e 1960, o ritmo de obras aumentou consideravelmente. 'Em 30 meses, construiu-se e

129. Ibid nota 62, p. 208.

130. Ibid nota 62, p. 208.

pavimentou-se mais do que nos últimos 30 anos', alardeava o DER à época. Só de fevereiro a dezembro de 1958, foram pavimentados 2.300 km de estrada. Com o asfalto produzido na Refinaria Presidente Bernardes, em Cubatão, o ritmo de pavimentação tornou-se vertiginoso. Enquanto na década anterior a produtividade era de 47 km/ano, em 1958 era de 100 km/mês (...)"

O mesmo autor, no mesmo trabalho (1987: 20-1), assinala, ademais, que, em 1961, no mesmo Estado de São Paulo:

"(...) o DER havia concluído o asfaltamento de todas as estradas mestras do Estado, que representavam 40% da rede rodoviária paulista. Partindo da capital, o asfalto atingia 5 pontos diferentes às barrancas do Rio Paraná. O território paulista integrara-se, por via rodoviária, com todas os Estados vizinhos, além do Sul do País e o Centro Oeste"¹³¹.

Segundo os dados listados ainda por Cano, atinentes à rede estadual, verifica-se que, em 1956, São Paulo possuía 1.130 km de vias pavimentadas contra 8.076 km de vias não-pavimentadas, o que equivalia a apenas 14% de vias rodoviárias pavimentadas; já em 1961, a relação era de 5.261 km de vias pavimentadas contra 6.552 km de vias não-pavimentadas, o que, por sua vez, passara a equivaler a 85%, sendo que

131. Observe-se a impactação articuladora espacial da rodovia -esta temática será retomada na última seção deste capítulo.

o total desta rede se elevava de 8.206 km para 11.704 km, nesses anos, assinalando, portanto, um crescimento no entorno de 30%.

Ao nível nacional, a expansão rodoviária não era diferente. Segundo dados constantes no trabalho referido à nota 62 (MIN. TRANSP 1974: 211), em 1955 as rodovias federais existentes no País alcançavam 13.994 km, enquanto em 1958 atingiam 28.065 km. Ou seja, em um espaço de três anos aumentaram aproximadamente em 100%, sendo que em relação ao total de rodovias (federais, estaduais e municipais) existentes, nestes mesmos anos, passaram de, respectivamente, 4% para 8%.

O interessante a observar nesse processo é que todo ele se fez às expensas do Poder Público. Vale dizer, a constituição de uma infraestrutura capaz de permitir a circulação dos veículos automotores cabia às esferas governamentais, em particular ao Governo Federal - este aspecto será examinado adiante; antes será examinada a implantação da indústria automobilística no Brasil.

*

Em 1957, um fato notável aconteceu no País: a implantação da indústria automobilística.

"Não era mais a montagem de veículos. Terminara a importação, limitada à disponibilidade de divisas. Era a produção em grande escala, com componentes nacionais, fabricados por organizações nacionais e empregando

matérias-primas nacionais na sua maior parte. A implantação da indústria processou-se dentro de um esquema de nacionalização progressiva (...)»¹³².

Este evento, logo mostrou seus resultados. A indústria de material de transportes, no período 1955-62, cresceu 35% a.a., sendo que sua ênfase foi na produção de veículos comerciais, a saber: 39% de caminhões, 34% de utilitários e 27% de automóveis¹³³.

A esse respeito veja o quadro seguinte:

QUADRO I

INDÚSTRIA DE MATERIAL DE TRANSPORTE

-produção de veículos automotores-

1951-61

ANOS	AUTOM.	UTILIT*.	CAMINH. MÉDIOS	CAMINH. PESADOS	TOTAL
1955	-	2.331	8.245	2.566	13.142
1956	-	3.574	7.520	2.940	14.034
1957	-	10.845	16.483	3.372	30.700
1958	2.180	23.341	30.395	5.213	61.129
1959	11.994	36.946	42.533	5.031	96.243
1960	37.807	43.946	44.830	6.495	133.078
1961	57.367	49.851	33.309	5.147	145.674

FONTE: Registro Industrial e Anuários Estatísticos, Fundação IBGE

* Compreende jipes, camionetas de carga, de passageiros e de uso misto

132. Ibid nota 14, p. 145.

133. ALMEIDA, J. Perspectiva da indústria de veículos no Brasil. RAP, Rio de Janeiro, 8(1): 297-320, jan./mar.-1974. "Para o quadriênio 1957-60, a meta fixada foi de 377.700 veículos, dos quais quase a metade era constituída de caminhões, 33% dos quais de utilitários e somente 18% de automóveis" (p. 288).

Como se pode observar, a produção de veículos automotores esteve assentada, basicamente, nos utilitários e nos caminhões médios, particularmente até o ano de 1959. De 1955 até 1958, a indústria automotiva não produziu nenhum automóvel, ao passo que, no que se refere às classes de veículos mencionadas, as duas, somadas, representaram, diante do total, 80% em 1955, 79% em 1956, 89% em 1957, 88% em 1958, 82% em 1959, 68% em 1960 e 57% em 1961. Ou seja, a participação daquelas classes de veículos foi expressiva durante o período em análise, no entanto, decrescente a partir de 1959. Isto se explica, em parte, porque a partir de então a produção de automóveis passou a crescer de modo expressivo e, também, porque em 1959 a industrialização pesada avançara já significativamente.

Contudo, em plano mais essencial, no que se refere aos automóveis, evidentemente, a precariedade dos sistemas viários urbanos deve ter desempenhado papel relevante em sua limitada produção, do mesmo modo que a ausência de sistemas asfaltados nas periferias nacionais, mas não quanto à produção de caminhões (FNM) e, em particular, a de utilitários (vale recordar a velha Rural Willis que era produzida -mesmo- para andar na terra e no barro). Portanto, a questão do asfalto, tanto urbano quanto de estradas, muito provavelmente se constituiu em freio, embora momentâneo, para a expansão do mercado de automóveis.

Por último, assinala-se que a frota de veículos de carga mais a de passageiros que em 1955 somava 409.436 unidades, em 1960 alcançou 1.036.924 unidades; ou seja, em 5 (cinco) anos ela cresceu 153%, o

que, é trivial, indica o avanço da produção de tal indústria, no período, no Brasil.

*

A evolução do tráfego não põe margem à dúvida sobre o desenvolvimento dos dois modais em exame.

Com relação ao tráfego interurbano de passageiros (em bilhões de passageiro/quilômetro) e cargas (em tonelada/quilômetro), os dados constantes dos dois quadros abaixo são ilustrativos. A saber:

QUADRO II

PASSAGEIROS TRANSPORTADOS, RODOV. e FERROV.

1950/60

	BILH. PASSAG.		COMPOS. PERCENT. (%)		TX. AN. DE CRESC. (%)
	1.950	1.960	1.950	1.960	
RODOV.	11,5	29,6	63,6	75,1	1.960/50 9,0
FERROV ¹ .	5,5	7,5	30,5	19,0	2,9

QUADRO III

MERCADORIAS TRANSPORTADAS, RODOV E FERROV.

1950/60

MODAIS	BILH. TON./KM.		COMPOS. PERC. (%)		TX. AN. CRESC. (%)
	1.950	1.960	1.950	1.960	
RODOV.	17,3	42,0	49,5	60,3	8,4
FERROV ² .	8,3	13,1	23,8	18,8	4,2

FONTE: GEIPOT, RFFSA e DAC

OBS. 1. Apenas interior.

OBS. 2. Não inclui animais.

No que se refere ao transporte de passageiros, verifica-se que, em 1950, o modal ferroviário já havia sido ultrapassado pelo rodoviário em termos absolutos. A passagem dessa década mostrou também que, em termos de taxa anual de crescimento, o primeiro foi superado pelo segundo.

Quanto ao transporte de mercadorias, verifica-se a mesma situação, ou seja, a de que o modal ferroviário já havia sido ultrapassado pelo rodoviário em 1950 -os dados de 1960 apenas mostram o aumento percentual de tal superação¹³⁴.

*

Como já foi apontado, o Plano de Metas constituiu matriz de referência fundamental ao entendimento do processo de industrialização então verificado. Ao nível dos objetivos gerais do Plano, como aponta IANNI (1977: 156), o destaque à questão infra-estrutural não significou que o conjunto dos modais tivesse a mesma relevância.

134. Segundo os dados fornecidos pelo Anuário Estatístico dos Transportes (1976, 78, 83) atinentes ao tráfego interurbano de passageiros e de cargas para o conjunto dos modos de transportes, para os anos 1952 e 1960, a situação dos modais rodoviário e ferroviário descrita acima é praticamente a mesma. Em 1952, o modal rodoviário realizava 64,8 % do transporte de passageiros e, em 1960, 75,1 %; ao passo que o ferroviário, nestes mesmos anos realizava, respectivamente, 28,9 % e 19,0 %. Em 1952, por sua vez, o modal rodoviário deslocava 51,8 % das cargas e, em 1960, 60,4 %; já o ferroviário que em 1952 deslocava 22,9 %, alcançou, em 1960, apenas 18,8 %.

Ademais, como anota IANNI (1977) e depreende-se de LESSA (1975: 19), por serem os investimentos no modal ferroviário (leia-se, em reequipamento) quase que exclusivamente da responsabilidade do setor público, produziu-se uma evidente restrição de financiamento. Lessa aduz a esta questão, a da necessária definição de uma nova política ferroviária, embora responsabilize a impossibilidade de levá-la a cabo os problemas de financiamento.

É verdade que o

"primeiro plano nacional (1949-1953) destinou 57% dos investimentos federais aos transportes, seguidos por 29% no período 1956-61 (...)"¹³⁵.

Entretanto, o decréscimo dos recursos atribuídos ao setor, nos dois Planos -e que prosseguiu a partir daí nos Planos que se seguiram, segundo o mesmo WRIGHT (1984)-, não deve ser superestimado. Isto porque, em termos reais, os valores destinados aos transportes no Plano de Metas eram bem mais significativos do que no Plano SALTE (do Governo Dutra). Além disso, a sucessiva redução de destinação de recursos federais para investimentos no setor, que se apoiava na configuração 'acabada' dos transportes no País, era consoante com o novo padrão de desenvolvimento implantado. E, por último, observe-se que dos 29% de recursos federais destinados aos investimentos em transportes, suas parcelas mais expressivas eram orientadas ao modal rodoviário e não ao ferroviário; em 1960, quando se considerava que o processo da industrialização já havia avançado significativamente, por

135. Ibid nota 95, p. 5.

exemplo, a participação relativa do total dos investimentos verificados, por modalidade, no setor, foi a seguinte: transporte rodoviário, 76,4%, e transporte ferroviário, 7,9%, sendo que desses 76,4%, 28% foram aplicados em rodovias (mais 48,4% em veículos).

O investimento bruto em transportes, como percentual do PIB, reforça o que foi apontado, a saber: no período 1950-54, o modal ferroviário foi contemplado com 0.82, ao passo que o rodoviário com 1.25; já no período 1957-59, o primeiro foi contemplado com 1.04 e o segundo com 1.74¹³⁶. Isto significa dizer que a participação percentual dos investimentos brutos no modal rodoviário no PIB (portanto, antes da implantação da indústria automobilística), no período 1950-54, já ultrapassava o modal ferroviário, participação essa que prosseguiu se elevando no período seguinte.

Claro está que o setor ferroviário, por ser estatal, envolvia diretamente as condições de financiamento do setor público. Está também claro que o óbice ao financiamento existia. Todavia, a questão central, posto que anterior, era a da impossibilidade da definição de uma nova política ferroviária no jogo concreto dos interesses econômicos estabelecidos. A opção politicamente posicionada, ao nível nacional, era a rodoviário-automobilística. Ela articulava os interesses das montadoras e de outras frações do capital forâneo e de várias frações do capital nacional, sob a égide do Estado que, do ponto de vista produtivo, 'entrava' com suas companhias siderúrgicas, petrolífera, etc.

136. *Ibid* nota 120.

A tarefa de que o Estado brasileiro se atribuía, no jogo das alianças, era a de prover a infra-estrutura, mas, fundamentalmente, de rodovias (federais¹³⁷), para que a indústria automobilística pudesse se instalar no País e não o de qualquer alavancagem decisiva a partir do modal ferroviário. A esse respeito, IANNI (1977: 155) aponta o seguinte:

"(é) inegável que a criação da indústria automobilística foi o empreendimento que sobrepujou todos os outros, pelo significado econômico e pelo sucesso político"¹³⁸.

Adicione-se que:

"(o) conjunto de metas relativas à produção de bens de capitais abrangia a indústria automobilística (o grifo é meu - JN), de construção naval, mecânica e de material elétrico pesado" (LESSA 1975: 26).

Ou seja: a indústria automobilística era incluída no setor produtor de equipamentos, devido à alta ponderação da produção de caminhões¹³⁹. A meta de produção da indústria automobilística em 1957 (para 1960) era de 347.700 veículos, sendo 170.800 caminhões; jipes, 66.800; e, utilitários, 52.600. Isto é, os caminhões representavam 49,1% da meta total da indústria e a de jipes e utilitários, 34,3%.

137. O Plano compreendia apenas essas rodovias.

138. As metas grandiosas para o setor rodoviário foram até mesmo ultrapassadas. Exemplificando: a meta de 3.000 km inicial de pavimentação foi alterada posteriormente para 5.000 e, finalmente, para 5.800 -foram efetivamente pavimentadas 6.202 km; a meta inicial de construção era de 10.000 km, foi alterada para 12.000 e, finalmente para 13000 -foram efetivamente construídos 14.970 km; etc.

139. Ibid nota 120, p. 88.

Assim, a meta de produção de automóveis (que era de 58.000 veículos) alcançava, em relação produção total prevista, apenas 16,6%. Por conseguinte, verifica-se que a produção dos automóveis não era o fulcro das preocupações da política econômica do período e sim, a dos veículos orientados à circulação de mercadorias, particularmente a de caminhões¹⁴⁰.

"Até 1955 as atividades neste setor restringiam-se à produção pela Fábrica Nacional de Motores, de aproximadamente, 2.500 caminhões por ano, com índice de nacionalização em peso de 54% e à montagem de veículos e fabricação de peças. A meta automobilística tinha (...) um duplo aspecto. Era simultaneamente meta de produção e índice de nacionalização" (LESSA 1975; 26-7).

No que se refere a esse último aspecto, as metas previstas (de nacionalização) eram superiores a 90%, tendo sido alcançado, em 1960, algo nessa faixa: automóveis, 89,3%; caminhões, 93%; ônibus, 86,45; utilitários, 94,3%; e, jipes, 90,9%¹⁴¹.

Deriva do exposto que a elevada nacionalização da produção da indústria automobilística, verificada no período, implicou elevados efeitos interindustriais¹⁴².

140. Em 1960, alcançou-se 92,3% do previsto (321.200 de 347.700), sendo que, em termos percentuais, por classe de veículos, os resultados foram os seguintes: caminhões, 48%; jipes + utilitários, 36%; e, automóveis, 16%.

141. Tais dados foram extraídos do Relatório do Conselho de Desenvolvimento (período 1955-60) e do Anuário Estatístico da Fundação IBGE.

142. *Ibid* nota 120, p. 26.

Aliás, como analisa LAFER (1975), o próprio conceito de ponto de estrangulamento conduz à opção política que o Governo JK fizera. Agora a perna energética do binômio infra-estrutural, a constituição de um adequado sistema de transporte era entendida como peça essencial caso se quisesse prosseguir no esforço de expansão econômica do País; fato este já destacado pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos.

III.2. O rodoviarismo-automobilismo: o significado espacial

O rodoviarismo-automobilismo corresponde, ao nível espacial, a dois vetores básicos: o primeiro, de um lado, às determinações do capital localizado na economia do Centro-Sul que implicavam certa concentração da malha rodoviária na região e, de outro, que mesmo algumas rodovias de articulação nacional também guardavam relações econômicas com a referida região, sendo portanto um desdobramento de requerimentos aí posicionados -a aceleração do comércio inter-regional talvez responda, pelo menos em parte, por este processo; o segundo, que a expansão rodoviária, também ao nível nacional, em certos casos, refletia os ditames militares da geopolítica.

A situação da 'região' Centro-Sul não se altera com o desenvolvimento e a consagração do modal rodoviário¹⁴³ -posto que havia muito o que transportar nesta 'região'.

A extensão da rede rodoviária federal brasileira, nos anos 1955 e 1960 saltou, respectivamente, de 22.130 para 32.402 quilômetros. Portanto, neste período, houve um crescimento da rede em cerca de 46,4%.

Mais detidamente, o quadro verificado no período é o que se segue:

143. A expressão 'região' está sendo empregada aqui e nos quadros que se seguem neste e nos próximos capítulos de forma particular de modo a destacar a importância dos estados do Centro-Sul, em particular o de São Paulo. Observe-se que o que acaba de ser apontado para o modal rodoviário também se verificou com o ferroviário. A partir dos dados fornecidos, por Saes (in: Transportes e comunicações), em 1936, a 'região' que abarca os Estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Distrito Federal representava 54% da rede ferroviária total do Brasil. Quando adiciona-se à essa 'região' aquela compreendida pelos Estados do Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, o percentual se eleva para 72%. Vale dizer, em 7 (sete) Estados da Federação, os do Centro-Sul, encontravam-se cerca de 2/3 da rede ferroviária nacional. Os dados atinentes ao ano de 1960, do mesmo modo, mostram que o passar de duas décadas e meia não alterou substantivamente a configuração anterior.

QUADRO IV
EXTENSÃO DA REDE RODOVIÁRIA FEDERAL, POR 'REGIÕES'

1955 e 1960

	Em km	
'REGIÕES'	1.955	1.960
NORTE	714	1.272
NORDESTE	9.580	11.625
MG, ES, RJ	3.797	5.927
SP	2.038	2.776
PR, SC, RS	3.278	4.303
GO, MT, RO, MS	2.723	6.481
BRASIL	22.130	32.402

FONTE: Anuário Estatístico dos Transportes, 1970, 71, 81.

Tal quadro evidencia aspectos bastante interessantes. Um deles é que o acréscimo de 10.272 km (32.402 menos 22.130 quilômetros) verificado no período se distribuiu de modo desigual pelas 'regiões', como segue:

QUADRO V

DISTRIB. PERC. DO ACRÉSCIMO (1960-50), POR 'REGIÕES"

'REGIÕES	PART. PERC.
NORTE	5
NORDESTE	20
MG, ES e RJ	21
SP	7
PR, SC e RS	10
GO, MT, RO e MS	37
BRASIL	100

FONTE: IDEM.

Resultam deste quadro algumas observações. A saber: i) que a 'região' Norte não foi alcançada, senão marginalmente pelas rodovias federais (possivelmente pela construção da Brasília-Acre) e, em uma perspectiva de articulação localizada -via Acre- com a nova capital do País; ii) que a chamada 'região' Centro-Oeste, em virtude de ser a grande fronteira agrícola brasileira em expansão, foi, de longe, a que mereceu maior atenção por parte do Governo Federal (correspondendo a 37% do incremento da extensão das vias federais no período); e, iii) que a 'região' Estado de São Paulo, pela sua pujança, foi a menos privilegiada pela construção de rodovias federais naqueles anos.

No que se refere a este último item, possivelmente sua razão explicativa derive de dois fatos: um, de que esse estado já estivesse devidamente contemplado em termos viários para as demandas existentes

e, o outro, é o de que ele, talvez pela pujança antes mencionada, fizesse frente, por si só, em algum grau, às demandas de transportes que sua economia posicionava -a esse respeito, em complemento, vide comentários que seguem após o próximo quadro.

Outro aspecto a destacar tem relação com a 'região' Centro-Oeste. Neste caso, sem dúvida, a decisão governamental de construir a nova capital do País no cerrado brasileiro foi decisiva, na medida em que:

"(junto) com essa decisão (...) havia um programa paralelo de construção de rodovias prioritárias de ligação da nova metrópole com o resto do País"¹⁴⁴.

"Além disso uma série de outras de menor extensão mas não menos importantes: ligando Brasília a Belo Horizonte, Anápolis e Cuiabá, isto é, começando a tecer a malha que deveria tornar a nova capital o centro de um sistema rodoviário, capaz de assegurar o transporte por essa via a qualquer ponto do País"¹⁴⁵.

Em suma: a mencionada região foi articulada, via rodovia, com uma série de capitais de estados da Federação -articulações estas até então inexistentes, uma vez que a nova capital ficava em um espaço territorial do País pouco habitado e insuficientemente integrado às outras dinâmicas econômicas regionais.

144. Ibid nota 14, p. 145.

145. Ibid nota 14, p. 146.

Ainda sobre as rodovias listadas anteriormente, cabe mencionar que, sem dúvida, a que provocou maior impacto foi mesmo a Belém-Brasília. A esse respeito, observa-se o seguinte:

"(com) essa estrada pioneira, pela primeira vez, na nossa história, o Sul do País iria usar a via terrestre para atingir o vale amazônico"¹⁴⁶.

De outro modo: produziu-se aí uma expressiva ampliação do espaço econômico brasileiro que nada mais evidenciava do que o cumprimento das metas rodoviárias estabelecidas pelo Governo Federal em seu Plano de Metas¹⁴⁷.

*

Brasília, neste sentido, teve grande importância. De fato, com a sua construção, a integração nacional avançou a passos largos - apesar do Sul e o Nordeste possuírem alguma ligação, assim como São Paulo na direção de Goiás, e dos atuais Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Isto porque, com a nova capital, as ligações inter-regionais (e através dela) se ampliaram significativamente. Portanto, Brasília

146. *Ibid* nota 14, p. 146.

147. Como foi registrado à pág. 146, em "1955, o Governo Federal havia fixado como metas rodoviárias a implantação básica e melhoramentos em 10.000 km e a pavimentação de 3.000 km. Estes objetivos foram ampliados posteriormente para 12.600 km e, mais tarde, em face do adiantamento dos trabalhos, para 18.000 km, quando foram incluídos os projetos de construção das grandes rodovias Belém-Brasília, com 2.200 km, Fortaleza-Brasília, com 1.800 km, e a Brasília-Acre com 3.100 km" - vide a respeito o trabalho *Visão Histórica...*, p. 208. Como se pode observar, as extensões aqui citadas diferem daquelas que foram mencionadas antes, mas sem alterar a essência dos argumentos posicionados.

representou uma opção pela organização do espaço, alicerçada na perspectiva de integração entre as diversas regiões, cumprindo, conseqüentemente, papel destacado no processo de integração econômica (LESSA 1975).

Os duríssimos ataques que a construção da nova capital sofreu não podem obscurecer, desse modo, um fato: o de que certas medidas destinadas à organização do espaço nacional nem sempre se ajustam às técnicas analíticas tradicionais.

A esse respeito, vale considerar HIRSCHMAN (1959). Ele mostra que determinadas iniciativas economicamente condenáveis nos países desenvolvidos podem, em sentido oposto, serem perfeitamente justificáveis e mesmo necessárias nos países subdesenvolvidos. Explicando: as necessidades adicionais (transporte, energia e outras) que um projeto impõe para sua consecução não devem (necessariamente - digo eu, Jorge Natal) inviabilizá-lo e sim, ao contrário do que a análise de viabilidade econômico-financeira indica, (podem -idem) ser consideradas como o desequilíbrio provocador de reações reequilibradoras. Neoclassicismo à parte (o schumpeterianismo walrasiano), o argumento em si tem certa lógica¹⁴⁸.

PERRONX (1961) coloca a questão em outros termos. Para ele, as análises econômicas de projetos levam em conta apenas seus efeitos marginais; contudo, alguns investimentos têm um impacto global (Plano

148. Vide a respeito a análise de Mario L. Possas contida em sua tese de doutoramento intitulada Dinâmica da economia capitalista - uma abordagem teórica; especialmente às páginas 182-99. Brasiliense, São Paulo, 1987.

Marshall, por exemplo) inapreensível nas análises tradicionais de viabilidade econômica-financeira. Em suma: o cálculo global (e não o marginal) seria o único adequado para uma avaliação correta de certos grandes projetos, cujo impacto é extremamente difuso por toda a economia, como de longo prazo.

Assim, Brasília pode, em primeiro lugar, ser justificada como um 'desequilíbrio' (instalação da capital do País em região 'periférica' do desenvolvimento capitalista nacional) destinado a provocar reações 'reequilibradoras' (construção de uma rede de estradas interligando diversas regiões do Brasil). Dificilmente, de fato, ter-se-iam as ligações rodoviárias de Belo Horizonte, Belém e capitais nordestinas com o Centro-Oeste, pelo menos à época, se nele não estivesse situado o Distrito Federal. E foram essas ligações que, pela primeira vez, criaram um sistema nacional de transporte, integrando economicamente o País.

Em segundo lugar, é possível afirmar que a construção de Brasília representou, em termos dos efeitos da unificação econômica do País, um cálculo não suscetível de mensuração dentro dos modelos convencionais de análise de projetos.

Neste contexto, em que pese a justeza de críticas de várias procedências, Brasília constituiu importante passo e referência no sentido de um enfoque mais sistemático e abrangente da (re)organização do espaço econômico nacional.

*

Mas qual foi o papel dos estados (ou 'regiões') no que tange à construção de rodovias no período em exame? O quadro que se segue é ilustrativo.

QUADRO VI

EXTENSÃO DA REDE RODOVIÁRIA ESTADUAL, POR 'REGIÕES'

Em km

'REGIÕES'	1.955	1.960
NORTE	837	1.278
NORDESTE	10.824	13.982
MG, ES, RJ	15.491	21.261
SP	7.041	9.895
PR, SC, RS	16.831	19.262
GO, MT, MS, RO	3.041	9.675
BRASIL	54.065	75.353

FONTE: Anuário Estatístico dos Transportes. GEIPOT/MIN. TRANSP., 1970, 71, 77 e 81.

Como se pode observar, as rodovias estaduais de todas as 'regiões' do País, no período 1955-60, aumentaram suas extensões em taxas expressivas, como segue:

- 'Região' Norte.....52,7%;
- 'Região Nordeste...29,2%;
- MG, RJ e ES.....37,3%;
- SP.....40,5%;
- PR, SC e RS.....14,4%; e,
- GO, MT, MS e RO...284,2%;

Nota-se ainda que as rodovias estaduais, por 'região', apresentavam, em relação aos respectivos totais, os seguintes percentuais:

QUADRO VII
RODOVIAS ESTAD., POR 'REGIÃO'

1955 e 1960

'Região'	Em %	
	1.955	1.960
NORTE	2	2
NORDESTE	20	19
MG, ES e RJ	29	28
SP	13	13
PR, SC e RS	31	25
GO, MT, MS e RO	7	13
BRASIL	100	100

Observa-se também que quando se somam os dados relativos aos estados da 'região' Centro-Sul eles representavam, em 1955, cerca de 73% do total, ao passo que, em 1960, tal participação diminuiu para 66%.

Portanto, de modo geral, as observações a reter dos dados anteriores são as seguintes: i) a extensão das rodovias estaduais de todas as 'regiões' do País apresentaram taxas de crescimento expressivas, em particular as do Centro-Oeste (284,2%). Destaque-se que a extensão das rodovias do Estado de São Paulo, sozinha, cresceu mais do que a da 'região' compreendida pelos Estados de Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro e da região Nordeste, e que a taxa menor de crescimento foi a verificada na 'região' Sul; ii) apesar do crescimento expressivo da extensão da rede rodoviária estadual do Norte, sua participação percentual diante da extensão total da rede não se elevou (continuou com seus 2%), o que também aconteceu com as redes da 'região' Nordeste, da 'região' compreendida pelos Estados de MG, ES e RJ, e de SP; iii) ainda no que se refere às participações percentuais, em relação ao total, destacaram-se a queda dos estados da 'região' Sul (31 para 25%) e o aumento expressivo dos da 'região' Centro-Oeste (7 para 13%). Neste ponto, sublinhe-se que o Estado de São Paulo e a 'região' compreendida pelos Estados de MG, ES e RJ mantiveram suas posições relativas.

Por conseguinte, o conjunto de observações procedidas apontam, analiticamente, que: i) os efeitos da construção de Brasília e das diversas rodovias federais que a articularam às várias capitais do País refletiram ao nível da dinamização dos fluxos econômicos e de passageiros, exigindo, dos governos estaduais da 'região', a construção de rodovias que permitissem a viabilização de tais fluxos; ii) o Estado de São Paulo, embora não tenha sido privilegiado pelo Governo Federal -vide dados constantes nos Quadros IV e V, aumentou a

extensão de suas rodovias de modo espetacular, a partir de sua própria capacidade de inversão. Isto, embora em escala menor, posto que abarcando três Estados, também ocorreu com a 'região' de MG, ES e RJ.

Por último, no quadro seguinte, veja a distribuição por 'regiões' da expansão da frota de veículos (de passageiros mais os de carga), no período em exame.

QUADRO VIII

EXPANSÃO DA FROTA DE VEÍCULOS POR 'REGIÕES'
(passag. + carg.)

1950 e 1960

Em unidades

'REGIÕES'	1950	1960
NORTE	3.758	10.141
NORDESTE	40.299	104.913
MG, ES, RJ	133.718	298.811
SP	141.959	381.767
PR, SC, RS	83.307	218.065
GO, MT, MS, RO	6.445	23.227
BRASIL	409.486	1.036.924

FONTE: Anuário Estatístico do Brasil. 1941-45, 1951, 1963, 1973 e 1982. GEIPOT/MIN. TRANSP.

Este quadro, como o da extensão das rodovias estaduais, mostra que o aumento da frota de veículos foi expressivo em todas as 'regiões'. E mais: como no quadro ora em comparação, que a frota de veículos da 'região' Centro-Oeste foi a que apresentou crescimento

mais significativo (cerca de 260%) -as demais 'regiões' apresentaram aumento na casa dos 165%.

Esta realidade se mostra mais evidente, por sua vez, quando se considera o quadro da participação percentual de tal frota diante dos totais dos dois períodos extremos aqui analisados, como se segue:

QUADRO IX
 FROTA DE VEÍCULOS (passag. + carga), POR 'REGIÕES'
 PARTIC. PERCENT. NO TOTAL
 1950 e 1960

'REGIÕES'	1950	1960
NORTE	1	1
NORDESTE	9	10
MG, ES e RJ	33	29
SP	35	37
PR, SC e RS	20	21
GO, MT, MS e RO	2	2
BRASIL	100	100

FONTE: IDEM.

Do quadro acima, conclui-se que: i) o Estado de São Paulo aumentou sua participação percentual na passagem do ano de 1950 para o de 1960 (de 35 para 37%), sendo que sua participação que já era a mais expressiva em meado da década de 1950, se elevou ainda mais na entrada dos anos 60 -a 'região' Sul também aumentou sua participação; ii) a 'região' Centro-Oeste, apesar do aumento da extensão de suas redes rodoviárias estadual e federal, bem como do aumento percentual

expressivo de sua frota, não aumentou sua participação em relação ao total da frota do País; iii) e, a 'região' dos Estados de MG, ES e RJ perdeu posição relativa diante do Estado de São Paulo àquela época.

CAPÍTULO IV

CRISE E REESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA DE TRANSPORTES (1961-66): da relativa paralisia à afirmação do privilegiamento da abordagem geopolítica

O período 1961-66 foi marcado pela crise e pela existência de dois governos de naturezas distintas.

No que se refere à crise, ela foi múltipla: econômica, política e social.

No plano econômico, a crise se manifestou na redução do ritmo de crescimento e na elevação das taxas inflacionárias. Tais manifestações, por sua vez, expressavam dimensões mais profundas. A saber: a de uma economia subdesenvolvida que lograra industrializar-se em bases oligopolizadas e que, diante da superacumulação verificada no período precedente, experimentava larga capacidade ociosa. Esta, conseqüentemente, como passou a ser praxe a partir daí, permite que os oligopólios (a qualquer arrefecimento da demanda) elevem seus preços, buscando preservar suas anteriores margens de lucro; a de uma economia que diante da produção estagnada, não possuía outro mecanismo de financiamento do gasto público senão o da emissão primária de meios de pagamento; a de uma economia que não possuía um sistema de financiamento ao consumo dos bens duráveis, em geral, e, em particular, de automóveis¹⁴⁹; etc.

149. No que diz respeito à indústria automobilística, cabe observar que ela, até 1967, continuava, em linhas gerais, a mesma da segunda metade dos anos 50 quanto à

Este 'mundo' socialmente perverso, que combina inflação com recessão, era sobretudo agudizado pela impossibilidade da política econômica ser eficaz, dado à fragilidade das bases de sustentação político-partidária e sociais (em sentido mais amplo) do governo. Em síntese: a majestosa capacidade ociosa do aparelho produtivo da economia e o raio estreito de manobra da política econômica obstaram os horizontes para o cálculo empresarial (inviabilizando as decisões empresariais¹⁵⁰), no caso, os relativos à produção. Ou seja, os que possibilita(va)m a utilização da capacidade produtiva existente, mas não sua ampliação¹⁵¹ -que, naquelas condições, evidentemente, não fazia sentido. Ora, se se tem em conta que os partidos políticos mostravam-se crescentemente inadequados ao País que se industrializava e que, a passos acelerados, se urbanizava, resulta evidente a precariedade do 'ambiente' às decisões capitalistas de gasto.

O fermento social que aí se produzia mostrava, cada vez mais, os limites do jogo populista antes exercitado. Além de salários corroídos pela inflação em alta, os trabalhadores (principalmente os dos grandes centros urbanos) reivindicavam reformas estruturais (de

sua organização, padrão de concorrência, etc. As mudanças verificadas nesta indústria serão examinadas de modo mais detido no capítulo seguinte, o que permitirá uma compreensão precisa de seus traços distintivos no período em exame.

150. Vide a respeito o trabalho O Plano Trienal: o canto do cisne do nacional-desenvolvimentismo de José C. R. Miranda. Campinas/São Paulo. Abr./1979. (mimeo). (Dissertação, Mestrado).

151. Esta discussão, de cunho keynesiano, está magistralmente desenvolvida (em forma compactada) em Para uma releitura teórica da Teoria Geral de Mario L. Possas. In: Pesquisa e Planejamento Econômico, 16(2), 295-308. Ago./1986. Rio de Janeiro. Para uma leitura mais detalhada veja o livro do Autor intitulado Dinâmica econômica capitalista - uma abordagem teórica. Brasiliense. São Paulo. 1987; vide especialmente as páginas 73-94.

base), em um quadro em que a industrialização lograda (1959-60) deles e do velho jogo populista prescindia. A então falência do velho Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) é apenas uma das expressões deste processo¹⁵².

Estas tensões econômicas, políticas e sociais tiveram seu desenlace com o golpe político-militar de 1964. A correlação de forças que aí se estabeleceu implicou na vitória da perspectiva anti-popular e do capitalismo internacionalista. Foi à luz desse quadro que uma série de medidas foram então tomadas: fechamento do Congresso Nacional; dissolução dos Partidos políticos e criação do bipartidarismo (ARENA e MDB); perseguição de lideranças políticas e sindicais; legislações de estreitamento dos laços de 'dependência' frente ao capital internacional; definição de uma nova política fiscal, financeira e salarial consoante com o novo momento de poder e da economia; etc.

Tal foi o quadro, em seus traços mais gerais, do período 1961-66. Ele assinala, portanto, dois subperíodos (ambos recessivos): o primeiro, democrático e de aprofundamento das várias dimensões da crise; o segundo, de sua solução autoritária -posto que calcada na violência e na arbitrariedade, sufocando em grande medida os pleitos que o 'jogo' democrático anterior posicionara nos debates travados e mesmo na agenda do Estado¹⁵³.

152. A respeito veja, especialmente, O colapso do populismo no Brasil de Octavio Ianni. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro. 1978; e, também, MIRANDA citado à nota (150).

153. 'Em grande medida' porque algumas demandas ganharam tamanha expressão social que nem mesmo o regime teve como passar borracha em cima delas; no entanto, o

IV.1. Recessão e inflexão na política federal de transportes

Com relação especificamente ao setor ferroviário, em versão oficial, o triênio pré-golpe teria sido marcado por:

"(...) uma parada nas construções ferroviárias e uma tentativa de recuperá-las, equipando-as e organizando-as, esforço este que não se pode considerar coroado de êxito"¹⁵⁴.

Outro aspecto negativo apontado, conforme o texto constante da última nota, é o que diz respeito à Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), pois, por funcionar (desde sua fundação) como uma "holding", o fez com:

"(...) uma certa independência administrativa e financeira, que importava até a manutenção das designações tradicionais, de cada estrada"¹⁵⁵.

Portanto, no período 1960-64, em versão oficial, o setor ferroviário não só estivera com suas construções paralisadas, como não enfrentara a questão organizativa da principal rede nacional estatal.

tratamento que lhes conferiu foi, é óbvio, circunscrito ao novo espaçamento político vitorioso. Este foi o caso, por exemplo, da questão habitacional (com a criação do Banco Nacional de Habitação) e da educacional (com a criação do Movimento Brasileiro de Alfabetização - Mobral).

154. Ibid nota 62, p. 229. Mencione-se aí, como exceção deste quadro desalentador pintado pelos 'vitoriosos' de 1964, a Lei nº 4.102 de 1962 que criava o Fundo Nacional de Investimentos Ferroviários, cujo objetivo era o de obter maiores recursos para o melhoramento das ferrovias nacionais.

155. Ibid nota 14, p. 126.

Tampouco, no texto antes apontado, no que se refere à equipamento, verifica-se que nada de relevante também se realizara.

Destarte, observe-se que descontado o tom crítico dos 'vitoriosos' de 1964, como se a responsabilidade dos problemas localizados fossem exclusivamente dos 'derrotados', a realidade é que se colocaram dificuldades ao enfrentamento da questão ferroviária. Entretanto, vale lembrar que o Plano de Metas não fora inoperante diante das ferrovias e que os gastos em transportes não poderiam mesmo se manter com a crise que se sucedeu. Vale dizer: há um processo histórico e determinações econômicas concretas que aqueles 'vitoriosos' insistiam em desconsiderar.

Adicione-se, no plano do discurso pré-1964, que a retórica governamental era de complementação industrial e apontava para a necessidade da mobilização de esforços para efeito de sua viabilização (!). Assim, apesar da vulnerabilidade do gasto público, as proposições de 'longo prazo' do Plano Trienal (o Plano do Governo J. Goulart), como que a desconhecendo, expressavam essa retórica e afiançavam supostas possibilidades existentes na economia nacional de levar adiante a 'industrialização' lograda no período 1956-61. Tanto que, apesar da crise, mas dado à concepção ainda prevalente da importância do setor de transportes, a participação percentual do investimento fixo em transportes, por exemplo, que em 1949 era de 19,3%, se elevara em 1958 para 22,4% e estabelecera, no período 1963-65, ainda, a média de 19,2%.

Tal tratamento¹⁵⁶, aliás, se confirma na observação crítica de Charles L. Wright. Este, referindo-se aos recursos da União destinados ao setor de transportes em um período (1942-75) que abrange o Plano Trienal (embora não o mencione?), escreve o seguinte:

"(o) setor de transporte recebeu (o grifo é meu -JN) uma parcela grande, porém decrescente dos recursos da União, ao longo do período em apreço. O primeiro plano nacional (1949-53) destinou 57% dos investimentos federais aos transportes, seguidos por 29% no período 1956-61; 25% entre 1964 e 1966 (...)" (WRIGHT, C. L. 1984: 5)¹⁵⁷.

Portanto, em que pese a crise da entrada dos anos 60 -que alcançava as finanças públicas federais-, verifica-se que a retórica e a perspectiva governamental era a de continuar privilegiando o setor de transportes (os percentuais previstos para o setor o atestam). Parece, em suma, que esse processo acontecia como se a mudança de padrão de desenvolvimento em curso¹⁵⁸ e o significado mais profundo da crise não fossem devidamente apreendidos.

156. Ibid nota 120.

157. Antes que 'recebido', na realidade, o plano apenas propõe destinação de recursos.

158. Ou seja, a passagem da chamada industrialização restringida para a industrialização (propriamente dita). Tais conceituações estão elaboradas em O capitalismo tardio de João M. C. de Mello. Brasiliense. São Paulo. 1984.

Contudo, os resultados verificados evidenciam o descolamento desta retórica da realidade. O caso das empresas operadoras públicas de transporte, como se pode inferir da citação seguinte, explicitava as dificuldades reinantes:

"(os) déficits totais no setor de transportes eram aproximadamente iguais aos déficits do próprio governo federal entre 1961 e 1965"¹⁵⁹.

Mencione-se também a situação da indústria automobilística. Veja os três quadros seguintes¹⁶⁰:

QUADRO I
PRODUÇÃO TOTAL DE AUTOVEÍCULOS
1962-64

ANO	AUTOM.	COMERC. LEVES	COMERC. PESADOS	TOTAL
1962	83.876	67.648	39.670	191.194
1963	94.764	55.397	24.030	174.191
1964	104.710	54.503	24.494	183.187

FONTE: ANFAVEA, p. 65.

159. Esta citação consta do trabalho de Charles L. Wright e foi extraída de "Inflation and Transport Policy in Brazil", de A. Abouchar. In: "Economic Development and Cultural Change", 18(1): 92-109. Oct./1969.

160. Elaborados a partir do Anuário Estatístico: 1957/87 da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA), 1988.

QUADRO II
NÍVEL TOTAL DE EMPREGO
1962-64

ANO	EMPREGO AUTOV.	EMPREGO TOTAL
1962	48.523	49.790
1963	43.994	45.604
1964	44.414	46.296

FONTE: ANFAVEA, p. 49.

QUADRO III
VENDAS TOTAIS DE AUTOVEÍCULOS (mercado interno)
1962-64

ANO	VENDAS			TOTALS
	AUTOM.	COM. LEV.	COM. PES.	
1962	83.541	67.068	39.543	190.152
1963	94.619	55.184	23.956	173.759
1964	103.427	53.680	23.798	180.905

FONTE: ANFAVEA, p. 84.

Como se pode observar nestes quadros, a situação recessiva se expressava na indústria automobilística.

A produção de autoveículos comerciais leves e pesados declinou, embora a de automóveis tenha aumentado levemente. Neste caso, dois fatos devem ser observados: em primeiro lugar, que as indústrias oligopolistas tomam suas decisões de produção, obviamente, com antecedência ao período em que se realiza a produção; e, em segundo

lugar, que as decisões de produção envolvem a consideração do futuro, que, naquelas condições históricas, não oferecia perspectivas de valorização dos capitais que porventura fossem aí aplicados.

O aumento leve da produção de automóveis, apesar da recessão, possivelmente deve ser buscado também no comportamento da demanda fortemente reprimida que, em algum grau, transcendia àquela crise. Assim, é trivial que o ajustamento cultural, das vias de transportes, etc. constituía óbice estrutural na composição daquele quadro, limitando, adicionalmente, a produção de automóveis. No que tange à produção dos veículos comerciais é natural que com a queda da atividade econômica a demanda por esta classe de veículo e sua produção viessem a apresentar alguma inflexão.

O emprego na produção de autoveículos apresentou valores em 1963 e em 1964 inferiores aos de 1962. Possivelmente isto se explica pela existência de estoques acumulados¹⁶¹ que, vis-à-vis o declínio da demanda, permitiam seu atendimento (ainda que com produção menor).

Com relação às vendas totais para o mercado interno, observa-se que as de veículos comerciais leves e pesados declinaram no período; as de automóveis cresceram, mas também de modo suave. Este último aspecto reforça o sentido do também suave aumento da produção antes apontado, como a existência dos estoques.

161. Dado ao valor do emprego total, verifica-se que o emprego na produção de autoveículos é (ou melhor, era) o mais expressivo.

Um outro aspecto que merece consideração é o da extensão da rede rodoviária. Vide quadro abaixo:

QUADRO IV

EXTENSÃO DA REDE RODOVIÁRIA ESTAD. E MUNIC., FED. E NAC.

1961-64

ANO	REDE ESTAD. e MUNIC.			(em km.) REDE FEDER.			TOTAL
	PAV.	Ñ.PAV.	TOT.	PAV.	Ñ.PAV.	TOT.	
	1961	(1)4.453	(2)71.915	463.274	9.422	26.176	
1962	(1)5.553	(2)74.305	487.045	10.725	25.377	36.102	523.147
1963	(1)5.529	(2)75.639	500.639	11.425	24.962	36.387	537.026
1964	(1)5.613	(2)77.533	507.572	12.157	25.719	37.876	545.447

FONTE: DNER

Obs. (1) Faltam dados relativos à rede municipal

Como se pode notar, a extensão da rede rodoviária estadual, seja a pavimentada seja a não-pavimentada, em seu somatório, expresso no primeiro total do Quadro, manteve-se praticamente inalterada no período 1962-64. No que se refere à rede federal pavimentada, observa-se que foram asfaltados (em 1961-64) quase 3.000 km, o que, numa situação de crise, de déficit, etc. como aquela, não é desprezível.

Merece consideração ainda a redução da extensão das vias férreas nacionais. Em 1962, por exemplo, elas alcançavam 36.572 km, no entanto, em 1952, eram mais extensas, alcançando 37.191 km. Do mesmo

modo, enquanto o número de locomotivas atingiu 2.941 em 1962, dez anos antes ele era de 3.741¹⁶².

Em síntese: o período pré-1964 foi, em definitivo, um período marcado pela recessão -em que não havia mesmo como realizar muito; contudo, mesmo assim, datam daí a Companhia Siderúrgica de São Paulo (COSIPA), a Refinaria de Duque de Caxias (REDUC) e os 3.000 km de vias pavimentadas, por exemplo. Por conseguinte, apesar da leitura equivocada dos governantes de então sobre a dinâmica na qual ingressara o capitalismo brasileiro, na fase do Plano de Metas, na medida em que desconsideraram a mudança no padrão de acumulação de capital e a dinâmica cíclica que aí se estabelecera (TAVARES 1974), parece necessário sublinhar que a inflexão de então não significou uma total paralisia dos gastos do Governo Federal no setor e, menos ainda, ausência de preocupação com ele, como apontado pelos golpistas de 1964.

IV.2. Reestruturação dos transportes e geopolítica

"Em 1964 a rede rodoviária brasileira tinha cerca de 545 mil quilômetros de extensão, dos quais apenas 17 mil, ou seja, um pouco mais de 3% eram pavimentados"¹⁶³.

"As ferrovias exploradas pela União (...) careciam, na sua maioria, de condições técnicas para realizar um

162. Dados extraídos do trabalho citado à nota de rodapé nº 154, em sua página 131 (os dados teriam como fonte a Fundação IBGE e o DREF).

163. Ibid nota 62, p. 146.

transporte econômico, em concorrência com as rodovias que se foram abrindo à sua margem"¹⁶⁴.

As duas citações anteriores assinalam a precariedade dos dois principais modais de transportes no Brasil em 1964. É verdade que os textos-base utilizados são oficiais; no entanto, descontado o sentido recorrente de crítica dos 'vitoriosos' ao(s) governo(s) que lhe antecedeu(ram), não há dúvida, no que se refere à descrição do setor, de que este estava, de fato, debilitado¹⁶⁵.

Todavia, como no período antes analisado, pouco foi realizado pelo Governo Federal no período 1964-66. Como um dos textos oficiais já mencionados afirma:

"(...) apesar (da) predisposição, no triênio focalizado, muito pouco foi feito (...)"¹⁶⁶.

Quanto ao modal rodoviário, o quadro seguinte é ilustrativo (deste triênio).

164. Ibid nota 62, p. 239.

165. O sentido recorrente de crítica dos 'vitoriosos' aos 'derrotados' expressa, antes de mais nada, sua fragilidade contudística na medida em que a perspectiva processual é, provavelmente de modo intencional, omitida. Lembre-se de que diversas críticas são inclusive dirigidas diretamente aos executivos da época; veja, por exemplo, as críticas de R. Campos (Ministro do Planejamento e da Coordenação Econômica do Governo Castelo Branco) ao Ministro do Planejamento do Governo anterior, o Sr. Celso Furtado. Menciona-se ainda, no que se refere especificamente ao modal ferroviário, que seu debilitamento já vinha de longa data.

166. Ibid nota 62, p. 234.

QUADRO V

EXTENSÃO DA REDE RODOVIÁRIA ESTAD. E MUNIC., FED. E NAC.

1964-65

ANO	REDE ESTAD. E MUNICIP.			REDE FEDER.			TOTAL
	PAVIM.	Ñ./PAV.	TOTAL	PAVIM.	Ñ./PAVIM.	TOTAL	
1964	(1) 5.613	77.533	507.571	12.157	25.719	37.876	545.447
1965	(1) 13.835	81.003	716.335	12.589	(2) 22.003	34.592	750.927

FONTE: DNER

Obs. (1) Faltam dados relativos à rede municipal.

(2) A partir de 1965 a rede rodoviária federal foi reajustada, passando-se a considerar a constante do novo Plano Nacional de Viação (lei Nº 4.592 de 29/12/1964).

Como se pode observar, a passagem 1964-65 indica um crescimento expressivo da rede pavimentada estadual e municipal, e do total pertinente -o crescimento da rede não-pavimentada manteve seu curso natural (para maiores comparações consulte o Quadro IV). Já no que refere à rede federal, observa-se que, no limite, ela não foi ampliada; aliás, para ser mais preciso, houve um pequeno aumento das rodovias federais pavimentadas e declínio na extensão das não-pavimentadas. Por conseguinte, o que houve de aumento expressivo em termos de extensão, na passagem 1964-65, ficou por conta dos governos estaduais -possivelmente parcela significativa de tal aumento derive de obras contratadas previamente ao período e, quiçá, de uma avaliação pouco pessimista sobre a recessão.

O comportamento relativamente destacado dos governos estaduais na construção de rodovias, se intencional ou não, ou se determinado pela recessão que se abatera sobre as finanças públicas da União,

coincidia, por sua vez, com as 'Bases Particulares' constantes do Plano de Viação de 1964 que recomendava considerar:

"(...) a conveniência de não adensar demasiadamente a malha da Rede Rodoviária Federal, não só para atenuar os encargos da União, como para obrigar os Estados a atenderem adequadamente seus problemas de circulação rodoviária"¹⁶⁷.

O exame dos dados relativos à indústria automobilística ajudam a clarear a observação anterior.

QUADRO VI
PRODUÇÃO TOTAL DE AUTOVEÍCULOS, POR CLASSE
1963-66

ANO	AUTOM.	COMERC. LEV.	COMERC. PES.	TOTAL
1963	94.764	55.397	24.030	174.191
1964	104.710	54.503	24.494	183.707
1965	113.772	46.456	24.959	185.187
1966	128.821	60.735	35.053	224.609

FONTE: ANFAVEA, p. 65.

¹⁶⁷.Ibid nota 18, p. 222.

QUADRO VII
NÍVEL TOTAL DE EMPREGO

1963-66

ANO	AUTOV.	TRATORES	TOTAL
1963	43.994	1.610	45.604
1964	44.414	1.882	46.296
1965	49.456	2.591	52.047
1966	50.662	2.431	53.093

FONTE: ANFAVEA, p. 49.

QUADRO VIII
VENDAS TOTAIS DE VEICULOS (mercado interno)

1963-66

ANO	AUTOM.	COMERC. LEV.	COMERC. PES.	TOTAL
1963	94.619	55.184	23.956	173.759
1964	103.427	53.680	23.798	180.905
1965	114.882	47.765	25.407	188.054
1966	127.865	59.532	34.179	221.576

FONTE: ANFAVEA, p. 84.

O QUADRO VI assinala que a produção de automóveis continuou aumentando ao longo de todo o período; que a de comerciais leves declinou em 1964 e 1965, e voltou a se recuperar em 1966 -mesmo comportamento teve a produção de comerciais pesados. O total da produção de autoveículos expressa que o ano de 1966 já apontava para uma retomada mais substantiva de sua produção.

O QUADRO VII, por sua vez, mostra que aquela produção envolveu decisões de produção, isto é, de realizar certa oferta de autoveículos e, portanto, de contratar dado volume de mão-de-obra capaz de viabilizá-la, por conseguinte, apontando para uma perfeita sincronia entre a produção e o nível de emprego verificados na indústria automobilística.

As vendas (QUADRO VIII), como é típico das indústrias oligopolizadas, acompanharam de perto a produção (oferta).

Em uma visão de conjunto, os dados da indústria automobilística evidenciam que a recessão não foi superestimada pela indústria automobilística e, tampouco, pelos governos estaduais; logo, a relativa paralisia verificada foi, antes de tudo, do Governo Federal.

*

"O (...) triênio (1964-66) (...) apresenta-se como um estágio intermediário, quando se levou a efeito um esforço para estancar os erros de um passado recente, e se procurou criar as condições para a ação futura"¹⁶⁸.

Na mesma linha, o marechal Juarez Távora, então Ministro da Viação e Obras Públicas, dizia ser seu ministério caótico em todos os sentidos e que cabia-lhe, no quadro de restrições, desobstruir

168. Ibid nota 62, p. 231.

"caminhos e a limpeza do campo de ação governamental, visando facilitar as construções futuras"¹⁶⁹.

Ou seja, a preocupação central do Ministro da época era a de 'arrumar a casa' e fazê-lo articuladamente com os desideratos estratégicos do governo do qual fazia parte.

Os textos oficiais já apontados, em uníssono, proclamam o isolamento das diversas regiões do Brasil, como se segue:

- "(as) rodovias se concentravam no Sul e no Centro-Sul, e algumas cortavam parte do Nordeste com precária interligação entre estes sistemas particulares (...) Conhecendo e reconhecendo esta lamentável situação, e considerando as proporções geográficas de nosso território, seu elevado índice de continentalidade e a existência de uma fronteira terrestre de quase 16 mil quilômetros, a Revolução de 1964 procurou, sobretudo no planejamento rodoviário, assegurar a colonização (o grifo é meu -JN) de áreas há muito abandonadas, ao lado da unificação territorial e integração social (...) "¹⁷⁰;

- "Durante grande parte de nossa história política os interesses governamentais sempre penderam, irresistivelmente, para as plagas sulinas (...) julgando

169. Ibid nota 62, p. 232. Esta citação foi extraída, segundo o texto aqui mencionado, do trabalho Missão cumprida - relatório de atividades do extinto Ministério da Viação e Obras Públicas no triênio abril de 1964 a março de 1967, p. 113. Rio de Janeiro. O Ministério da Viação e Obras públicas durou até 1967, quando surgiu o Ministério dos Transportes.

170. Ibid nota 62, p. 275.

o Brasil ser, apenas, aquilo que viam todo o dia a volta de si (...) o certo é que (...) do Rio de Janeiro para cima, de uma forma geral a atenção do Governo Federal ia-se rarefazendo à proporção que as distâncias fossem aumentando"¹⁷¹.

Portanto, os 'vitoriosos' de 1964 se atribuem princípios mais ecumênicos em relação ao problema da ocupação espacial brasileira. À crítica ao 'regionalismo retrógrado' suceder-se-ia a perspectiva da 'colonização de áreas há muito abandonadas' de modo a 'unificar territorialmente e integrar socialmente' o País, ocupando aí o modal rodoviário papel privilegiado.

Tais diretrizes podem ser bem observadas no Plano Nacional de Viação, criado pela Lei nº 4.592 de 31 de dezembro de 1964.

No item especificamente denominado de 'Diretrizes para o Plano Nacional de Viação', em sua 'Introdução', são sublinhadas as que seriam suas diretrizes básicas: viabilizar a circulação de mercadorias e, com isso, lograr a segurança do País. O parágrafo que se segue é claro quanto a estas diretrizes:

"(...) indispensáveis à superação do impacto demográfico, cada vez mais explosivo, capaz de subverter o próprio regime democrático e ameaçar a unidade nacional, se medidas não forem tomadas visando, quer a possibilidade de pleno-emprego da força de trabalho tão

171. Ibid nota 62, p. 146.

rapidamente acrescida, quer a utilização dos recursos potenciais do país, fortalecendo, assim (...) o crescimento de um sistema econômico complexo indispensável ao bem estar e segurança do povo brasileiro"¹⁷².

Os golpistas de 1964 se autoproclamam democratas, guardiões da ordem democrática. Vale dizer: no jogo maniqueísta (e por consequência, simplório) que exercitavam a democracia equivalia a sistema capitalista. Os derrotados em 1964, assim, seriam anticapitalistas, portanto, antidemocráticos. A citação acima, no entanto, não assinala apenas as costumeiras estocadas que os 'vitoriosos' mencionados desferiam nos que recém 'derrotaram'; posiciona problemas concretos e concepções estratégicas.

Explicando: era fato o impacto demográfico, particularmente nos grandes centros urbanos (leia-se, a crescente urbanização) que, associado ao desemprego, repercutia de modo a produzir inevitáveis instabilidades políticas¹⁷³; e a ociosidade histórica de recursos sociais, dado ao processo de desenvolvimento capitalista brasileiro ter se verificado de modo destacado na região Centro-Sul e a complexidade da estrutura econômica que se constituía.

172. Ibid nota 18, p. 219.

173. Sobre a questão do crescimento populacional associado à urbanização veja Questão regional e urbanização no desenvolvimento econômico brasileiro pós 1930 (mimeo) de Wilson Cano - especialmente as páginas 15-20. Já sobre a questão da instabilidade política tenha-se em conta que no interior do novo grupo no poder existiam divergências significativas sobre o alcance das medidas a serem tomadas e a natureza da 'revolução', e que, em certo sentido, só se resolveu em 1963 com a edição do Ato Institucional do Nº 5; com este a chamada linha dura firmou sua hegemonia na corporação castrense e sobre a sociedade.

Segundo o texto em análise, o fato do Brasil possuir 42% de seu território situado a mais de 1.000 km do mar, e tendo em vista a construção de Brasília, a política governamental deveria operar não mais com o 'triângulo' RJ, SP e MG, mas com o 'quadrilátero' que se formaria a partir desses Estados mais a nova capital da República. Sublinhe-se, adicionalmente, que falam do quadrilátero, explicitamente, como um quadrilátero de poder.

Continuando. No item 3, 'Bases Gerais', do Plano, destacam-se os seguintes elementos:

- "O Plano (...) deverá atender às necessidades sócio-econômicas e político-estratégicas estimadas para os próximos 25 anos.
- (...) vias (...) de caráter nacional (...)
- A ligação do centro de Poder Político Nacional, principalmente as capitais dos Estados (...) de importância prioritária.
- As necessidades estratégicas militares definidas pelo Estado-Maior das Forças Armadas, inclusive assegurando acesso adequado às fronteiras terrestres, deverão ser atendidas.
- Garantir a articulação do sistema de viação nacional com os sistemas panamericano e internacional"¹⁷⁴.

174. Ibid nota 18, p. 221-2.

Assim, em tais 'Bases Gerais', reafirma-se o sentido do atendimento das 'necessidades sócio-econômicas e político-estratégicas' já apontado; no entanto, aí, novas dimensões vêm à tona. A saber: a perspectiva de planejar o setor (ou o País ?) com um horizonte temporal de 25 anos; o Plano ocupar-se-ia da dimensão nacional; o privilegiamento sócio-econômico e geopolítico de Brasília; e a ênfase do Estado-Maior das Forças Armadas na definição da política de transporte, em especial, a perspectiva panamericana.

Tais aspectos mostram-se definitivamente evidentes quando se consideram as 'Bases Particulares' do Plano. Em seu item primeiro (do Conselho Rodoviário Nacional), lê-se o seguinte:

- "Liguem a Capital Federal a uma ou mais capitais de Estado ou territórios ou ainda a pontos importantes da orla oceânica ou fronteira terrestre.
- Liguem duas ou mais capitais estaduais ou ponto importante da orla marítima com a fronteira terrestre, através de um ou mais Estados ou Territórios.
- Liguem duas ou mais rodovias federais em pontos adequados para encurtamento do tráfego inter-estadual.
- Permitam acesso a instalações federais de importância (...)"¹⁷⁵.

Portanto, a preocupação com a chamada 'segurança nacional' constituiu referência nuclear no que se refere à questão dos transportes (no período). Além disso, o novo governo explicitava

175. Ibid nota 18, p. 222.

reconhecimento dos Estados Unidos como o guardião da ordem capitalista, a nível mundial, e 'oferecia' o Brasil para exercer o papel de 'xerife'-assessor na América do Sul. Daí a recorrente preocupação com as fronteiras terrestres e o panamericanismo¹⁷⁶. É desse modo que, além das rodovias radiais, longitudinais, transversais, diagonais e de ligações (internas), incluíam-se diversas de ligações internacionais¹⁷⁷.

A lógica explicitada no Programa de Rodovias Prioritárias era a de estabelecer:

- "(...) redes rodoviárias básicas em cada uma das regiões do país, redes estas que posteriormente, seriam interligadas por grandes artérias troncos, constituindo desta forma um sistema nacional integrado que, por sua vez, em uma terceira etapa, seria conectado ao sistema panamericano, objetivando a integração continental"¹⁷⁸.

É a partir disso que se deve entender o seguinte:

"(o) Programa de Integração Nacional (PIN), que se desenvolve, em particular, na Região Amazônica; o Plano de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRODOESTE) e o Plano Especial para o Vale do São Francisco (PROVALE), além de

176. À época, para ilustrar, ficou famosa a frase do General Juracy Magalhães afirmando que o que era bom para os Estados Unidos o seria para o Brasil. Adicione-se que isto se passava no quadro da guerra fria e que estava muito viva nos 'corações e mentes' dos adeptos da tradição, da família e da propriedade privada a revolução socialista cubana.

177. No caso, mencionavam-se as de ligação com a República Oriental do Uruguai, República Argentina, Paraguai, Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela, Guiana Inglesa e Guiana Francesa.

178. *Ibid* nota 62, p. 275-6.

providências adequadas para melhoria e expansão das rodovias do Nordeste, do Centro-Sul e do Sul"¹⁷⁹.

Em vista do exposto, verifica-se que a preocupação mais ecumênica subordina-se aos planos de desenvolvimento regionais (fixação de massas populares em regiões afastadas dos grandes centros urbanos) e das políticas de 'colonização' (deslocamento de massas miseráveis para regiões 'vazias'). Vale dizer: tais planos e políticas exigiam vias de transportes, de um lado, para possibilitar eventuais fluxos comerciais e, de outro, principalmente ao que parece, para assegurar um rápido deslocamento às forças de repressão.

Em simultâneo, esses planos e políticas atuariam de modo a "contrarrestar" o explosivo adensamento social urbano; o que afirma a natureza conservadora da (anti-)reforma agrária do governo militar. Adicione-se que o ecumenismo em pauta continuava obedecendo a uma lógica econômica e política na qual o Centro-Sul possuía maior importância, só que agora referido (essencialmente) ao quadrilátero de poder mencionado.

Diante do que foi exposto, conclui-se que a concepção panamericana circunscreve-se, de modo nítido, a uma perspectiva 'imperialista' que se pretendia articulada ao mesmo quadrilátero de poder. De outra forma: este 'imperialismo', antes que econômico, era fundamentalmente político, pois orientado não pelas trocas

179. Ibid nota 62, p. 276.

fronteiriças (relativamente desprezíveis) e sim por guerrilhas como a de Che Guevara na Bolívia, etc.

*

No que se refere ao modal ferroviário, considerando-se o caráter geral do Plano Nacional de Viação de 1964, ele seguiu as mesmas diretrizes e "Bases Gerais" estabelecidas para o rodoviário. As "Bases Particulares" assinalavam suas preocupações sócio-econômicas e político-estratégicas (item 3, Exposição de Motivos)¹⁸⁰.

No que tange ao primeiro modal, dois objetivos são delineados:

- "por linhas tronco rodo e ferroviárias, entre o extremo Sul e o Nordeste, traçados ao longo do planalto, e dentro da faixa de 500 km a partir da costa (...) de maneira a eliminar os atuais istmos de circulação interior (...);
- por um sistema complementar rodo-ferroviário, com vias superpostas ou alteradas entre o núcleo central (Rio-São Paulo-Belo Horizonte-Brasília) e a região Centro-Oeste (...)"¹⁸¹.

180. "Eliminar (...) os ramais anti-econômicos; Integrar os sistemas ferroviários regionais interligando suas redes; Dar especial importância às linhas de produtividade, previsivelmente asseguradas, e às concessões com os terminais marítimos principais; Assegurar o transporte pesado de maneira a atender nas melhores condições econômicas, a circulação interior, nos transportes de massa a grandes distâncias" - Ibid nota 18, p. 222.

181. Ibid nota 18, p. 229. No Centro-Oeste era propósito atingir Goiânia e Cuiabá; afóra a própria região amazônica e as fronteiras do Centro-Oeste.

Quanto ao segundo, dois objetivos principais são delineados, a saber:

- "(...) os troncos principais (...) tornam-se indispensáveis à segurança nacional (...) de alto rendimento estratégico.

- esses troncos longitudinais devem ser interceptados em toda a sua extensão e nomeadamente na altura do centro de gravidade político-econômico (o grifo é meu -JN) (...) ligando-os às zonas Sul, Centro-Oeste e Nordeste, de maior sensibilidade estratégica"¹⁸².

Dessa maneira, visava-se ligar Brasília com os "principais centros de Poder Nacional, através do sistema ferroviário existente ou de novas linhas, permitindo (...) que a capital do País venha a ter conexão com quase todas as capitais da Federação. (...Ademais, visava-se também) dentro das realidades nacionais ampliar a rede ferroviária apenas na extensão necessária destinada a atender, quer as demandas previsíveis do ponto de vista sócio-econômico (...) quer às solicitações de natureza estratégica"¹⁸³.

Não há dúvida de que a linguagem destes textos oficiais é (próprio deles) grandiloquente. A este respeito, para ilustrar, no texto citado à nota 62, lê-se o seguinte:

182. Ibid nota 18, p. 230.

183. Ibid nota 18, p. 234-5.

"(começou-se) então (no pós-1964) a ser executado um grande programa de soerguimento econômico do transporte ferroviário no País"¹⁸⁴.

Segundo este mesmo texto, isto teria se dado em consonância com as recomendações, de mais de 20 anos atrás, da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Contudo, privilegia-se aí a erradicação dos ramais deficitários, posto que a política regional (segundo eles, o sentido de politicagem fica praticamente explícito) não mais interferiria¹⁸⁵.

Apesar de tais 'providências' estarem em andamento,

"foi nomeado um terceiro Grupo de Trabalho para estudar novamente a matéria. Esse órgão que desenvolveu suas atividades no decorrer de 1965, terminou seus trabalhos apresentando uma relação de 6.068 km de linhas para serem eliminadas. Dessas linhas, na verdade, já se encontravam erradicadas 942 km; 1.522 km estavam com os trilhos sendo arrancados e 1.413 km com o tráfego suspenso, faltando portanto 2.464 km de linhas para serem alocadas"¹⁸⁶.

Em 1966, a extensão das vias férreas estava diminuída.

184. Ibid nota 18, p. 237.

185. Evidentemente o que se buscava veicular era que esse posicionamento derivaria de serem os novos governantes infensos ao populismo e ao jogo menor da política anterior (!); e, que o sentido castrense da ordem e da disciplina os impediriam.

186. Ibid nota 62, p. 126.

No que se refere a

"(a) implementação do programa de substituição da tração a vapor pela diesel elétrica, que se vinha realizando desde 1957, e que tinha parado em 1962, (ela) foi reencetada em 1966 (...)"¹⁸⁷.

Afora a limitação (e confinamento) da tração a vapor, a extensão das vias para a tração elétrica não alcançou mais do que 2.610 km de extensão, sendo, portanto, sua importância restrita em relação ao total das vias férreas.

"(Na) verdade, o sistema diesel elétrico, por uma série de razões técnicas e econômicas, se tornou mais vantajoso do que aquele, tendo em vista as dimensões do investimento necessário para a eletrificação de uma estrada, somente justificável, atualmente, em ferrovias com uma densidade de tráfego muito grande e em áreas que esse elemento energético seja abundante e possa ser obtido de forma bem econômica"¹⁸⁸.

Desse modo, embora não tenha sido o ideal, houve aumento na produtividade das ferrovias brasileiras se se considera a questão da tração - não se teve como saber se este aumento de produtividade, daí resultante, no entanto, não foi negado por deteriorações outras da

187. Ibid nota 62, p. 127. A locomotiva a vapor deveria "ficar confinada nas linhas isoladas que se encarregavam do transporte do carvão nacional da boca das minas para os terminais de embarque" (Ibid nota 62, p. 127).

188. Ibid nota 62, p. 127.

antiga estrutura. Adicione-se, na mesma linha de aumento de produtividade que, parte dos esforços verificados no setor, concentraram-se na reestruturação administrativa, particularmente da "holding" Rede Ferroviária Federal S.A. (em 1966). Para isto, em 1965, foi solicitado ao Banco Mundial (BIRD) prestação de assistência técnica e financeira¹⁸⁹.

PRADO (1974: 28), referindo-se a tal assistência, comenta que ela foi a melhor tentativa de Plano, embora ressalte que

"(...) limitou-se a enfatizar que o Brasil ia perseguir uma política em que compareceriam estes conceitos: livre seleção de modalidade de transporte pelos usuários; investimentos em transportes segundo critérios econômicos racionais; cobertura pelos usuários dos custos totais do transporte (...)".

O tempo dos verbos empregados (futuro), o privilegiamento do sentido administrativo, a perspectiva neoliberal (o realismo tarifário típico da gestão Roberto Campos, etc.) e a busca de elevação da produtividade despontam¹⁹⁰.

189. "Para esse fim foi patrocinado pelo BIRD um detalhado estudo do assunto (...) O estudo em questão foi realizado por uma empresa norte-americana de consultoria (...) Suas recomendações (...) seguem em linhas gerais, o que a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos apresentou em 1951. De qualquer forma, as decisões tomadas pelos órgãos que tinham poder para tanto, nem sempre adotaram as linhas de ação recomendadas por esse relatório. Outro assunto, tratado no relatório em apreço, que merece um ligeiro comentário compreendido na parte em que o mesmo recomenda, ao Governo do Estado de São Paulo, adquirir todas as ações, ainda em mãos particulares, das Companhias Paulista e Mogiana, as únicas, em todo o País que na ocasião ainda se encontravam nessa situação" -Ibid nota 62, p. 123.

190. Ibid nota 62, p. 233.

O discurso anunciador, porém, limitava-se à própria retórica. Por exemplo: a verba do Ministério da Viação e Obras Públicas, em 1964, estava comprometida em cerca de 50% com despesas de custeio¹⁹¹. Acrescente-se aí o precário estado financeiro em que se encontrava o País, a desvalorização da moeda nacional diante das moedas fortes (e o conseqüente encarecimento das obras), os custos generalizadamente elevados, a impossibilidade de aumento da receita, etc.

Portanto,

"(o) período em si não foi marcado por grandes obras (...)"¹⁹²;

de concreto, na realidade, pouco foi realizado. Neste sentido destaque-se apenas que:

"(reforçadas) as verbas do Ministério da Viação e Obras Públicas, concentraram-se os esforços do DNEF (...)"¹⁹³ em trechos localizados¹⁹⁴.

Por fim, embora marginalmente, o mesmo 'Autor' (apenas) alude a preocupações com o transporte coletivo das massas urbanas, equivalendo dizer, apesar do crescente adensamento urbano que então se produzia e

191. Ibid nota 62, p. 233.

192. Ibid nota 62, p. 243.

193. Ibid nota 62, p. 319.

194. Como o entroncamento de Bento Gonçalves a Vacaria, e Pires do Rio-Brasília, visando à inauguração daquele primeiro trecho, que ligaria Vacaria à Viação Férrea do Rio Grande do Sul, e o da conclusão de toda a extensão Pires do Rio-Brasília"; ambos os trechos foram concluídos em 1967 - Ibid nota 62, p. 319. O 'Autor' mostra ainda que em países diversos, inclusive os de grande extensão territorial como o Brasil, a participação percentual da ferrovia no transporte de carga era expressiva, ao contrário do que ocorria neste País. Tal apontamento, sabidamente verdadeiro, se articula à idéia de que "riquezas minerais que, forçosamente, mais cedo ou mais tarde, terão de ser transportadas e esse transporte há de ser através da ferrovia (...)" -Idem.

do aumento da demanda ao nível da agenda do Estado, que esta modalidade de transporte persistia enquanto questão menor. O problema central na agenda do Estado, no que se refere aos transportes, era, como foi examinado, a de natureza 'político-estratégica' (que subordinava, internalizando, a de natureza sócio-econômica).

* * *

Em uma visão de conjunto, o período 1962-66, embora marcado pela recessão, pela relativa paralisia do Governo Federal no que tange aos transportes no primeiro e no segundo subperíodos, e pelo privilegiamento da concepção geopolítica no último, registrou alguns movimentos econômicos adicionais que vale considerar.

Quanto à extensão da viação férrea nacional, observa-se que ela declinou de 36.572 km em 1962 para 32.317 km em 1966 (SAES S/d.: 417). Por outro lado, apesar da recessão, o transporte efetivo de mercadorias, por ferrovias, que em 1963 atingira 43.446.000 de toneladas, em 1966 já alcançara 53.818.000 toneladas (IDEM). Tal movimento, explicado pelo fato de que, de maneira geral, qualquer comparação dos anos situados no entorno de 1963 com este ano, apresentará números e taxas mais elevados, não permite superestimar a importância deste modal ao nível do transporte de carga naquele período e mesmo no subsequente (como o indicam os dados do mesmo Saes, no trabalho acima apontado).

Este comentário parece ganhar maior sentido quando se verifica que a frota nacional de caminhões (cadastrados em 31/12 -IDEM, p. 420), em 1962, era de 347.595, e que alcançara 410.820 em 1966, reitere-se, com toda a crise econômica. De outro modo: a constituição das ferrovias especializadas e restritas espacialmente não constituíam alternativa ao movimento das cargas, seja em termos de volume seja em termos de suas diversas modalidades.

Portanto, não é aleatório o fato da frota de veículos de carga, no período 1960-70, ter aumentado de 389.349 para 643.417 unidades; isto é, quase que dobrado em 10 anos.

Acrescente-se que o movimento que acaba de ser mencionado aponta para outro aspecto da maior relevância para toda aquela década, qual seja, a da penetração efetiva da economia brasileira na direção de regiões 'periféricas'.

No que se refere à extensão da rede rodoviária estadual pavimentada, na passagem de 1960 para 1970, verifica-se que: a 'região' compreendida pelos Estados de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rondônia passou de apenas 17 km para 663 km; a dos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul passou de 450 km para 2.599 km; a região Norte passou de apenas 60 km para 1.311 km. Tais números não significam que nas demais regiões, os estados que as constituem também não ampliaram suas redes; o que está sendo sublinhado, ao contrário, é que nestes anos, inclusive as

regiões/estados tradicionalmente à margem do desenvolvimento capitalista, o fizeram.

No que se refere à extensão da rede rodoviária federal pavimentada, a performance antes apontada foi praticamente a mesma, com exceção da região Norte, onde os 336 km de 1960 chegaram a declinar para 261 km em 1970. Por outro lado, o Nordeste passou de 1.443 km em 1960 para 6.252 km em 1970, a 'região' do Paraná, Santa Catarina e do Rio Grande do Sul, nos mesmos anos 1960-70, de 1.239 para 4.654 km e a dos Estados de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rondônia de 416 km para 1.236 km (nos mesmos anos). Por conseguinte, verifica-se que, com exceção da região Norte (como apontado) -apesar do movimento de integração realizado em sua direção pela 'marcha do oeste'¹⁹⁵-, o processo de circulação de mercadorias suscitou uma base de transportes até então inexistente na sociedade brasileira (dados do Anuário Estatístico dos Transportes, 1970, 71, 77 e 81). Evidentemente, este avanço foi preponderantemente produzido no período 1967-73, que será examinado no capítulo que se seguirá.

Antes de iniciá-lo, uma última observação: a expansão da frota de veículos de carga, por 'regiões', nos mesmos anos 1960 e 1970, confirma que as regiões periféricas, em maior ou menor grau, avançaram significativamente o grau de mercantilização de suas economias. É bem verdade que emplacamento de caminhão não quer dizer tudo; é recorrente veículos de um estado serem emplacados em outro, mas, considerados os

195. Quanto à região Sul deve ser destacada a integração dinâmica de tal região, em particular do Paraná que, junto com a região Centro-Oeste, posicionaram dois dos maiores 'corredores de exportação' do País.

valores pelos quais as frotas das várias 'regiões' foram multiplicadas, nestes anos (média de 5), sem dúvida, eles reafirmam o avanço daquela mercantilização e, indicam a integração do mercado nacional.

CAPÍTULO V

AUGE DO RODOVIARISMO-AUTOMOBILISMO E LIMITES DO REARRANJO FERROVIÁRIO
(1967-73)

As mudanças econômicas, políticas e sociais verificadas no Governo Castelo Branco (1964-66), sob a "rationale" autoritária, encaminharam os passos essenciais à retomada do crescimento econômico e levaram o rodoviarismo-automobilismo ao seu auge -e não apenas no Centro-Sul, posto que alcançou outras regiões do País. Aí, a solidariedade Estado/indústria automobilística atingiu seu clímax. Exemplo disto é o espetacular crescimento das firmas de engenharia e da construção civil verificado no período; elas que, produtos históricos da realidade econômica e política do imediato pós-1964, alcançaram então seu esplendor, seja seguindo projetos definidos no âmbito de agências governamentais, seja definindo-os para tais agências (às vezes criando mesmo a necessidade deles).

Cabe sublinhar, em adição, que a urbanização dos anos 60, a aceleração do processo de integração nacional (incluindo a construção e a ampliação de grandes vias troncais), com destaque para a consolidação de um mercado de abrangência nacional e as safras descomunais (para aquela época e orientadas à exportação), aumentaram a demanda por transportes de modo ímpar no País.

Talvez se possa dizer que as obras magnas do rodoviarismo-automobilismo, a Ponte Rio-Niterói e a Transamazônica, e mesmo a construção dos metrô do Rio de Janeiro e de São Paulo, sejam verdadeiros signos do padrão nacional de transporte e das articulações ensaiadas em 1956-61, sacramentadas em 1964-66 e, finalmente, implementadas no período 1968-73.

Também merecem destaque a marcha interiorizadora dos insumos básicos e o aparecimento de uma série de cidades de porte médio que, conquanto fossem respostas ao padrão de desenvolvimento econômico vigente, constituíram-se em excelentes oportunidades às inversões, inclusive para o crescimento do mercado automobilístico.

Por fim, cabe mencionar a importância dos denominados corredores de exportação (dado às safras antes mencionadas), posto que sinalizam a importância conferida à extroversão da economia brasileira, ou seja, sua articulação à economia internacional que, em certos momentos, foi privilegiada em relação às inter-regionais. Cabe mencionar ainda o modal ferroviário: este envolveu uma série de medidas, via de regra, subordinadas à lógica do esforço exportador - embora não apenas, visto que a lógica geopolítica desempenhou aí certo papel. Tais movimentos, em síntese, em algum grau, contiveram o processo histórico de esvaziamento deste modal.

Em 1967, teve fim o Ministério da Viação e Obras Públicas e foi criado o Ministério dos Transportes que contou com dois órgãos básicos: um já existente, o Conselho Nacional de Transportes e, outro, à época criado, o Grupo de Estudos para Integração da Política de Transportes (GEIPOT)¹⁹⁶.

A preocupação com a constituição de uma estrutura mais adequada ao estudo e ao planejamento das atividades do setor de transportes, embora benfazeja, só apontou para a sociedade um Plano Nacional de Viação (PNV) em 1973, aprovado através da Lei nº 5.917, de 10 de setembro daquele ano. De "per se", estes dois fatos/momentos indicam que as ações verificadas nestes anos não seguiram um plano formalmente estabelecido.

Tanto isto é verdade que -como anuncia o Plano- seu objetivo essencial, decorridos portanto sete anos da criação do Ministério dos Transportes, seria o de

"(...) permitir o estabelecimento da infra-estrutura de um sistema viário integrado, assim como as bases para planos globais de transporte que atendam, pelo menor custo, às necessidades do País, sob o múltiplo aspecto econômico-social-político-militar"¹⁹⁷.

196. Sendo "(...) sua missão básica a de realizar estudos e pesquisas necessárias à elaboração de um planejamento integrado no transporte nacional" -Ibid nota 14, p. 183. Este, na realidade, constituía uma derivação do antigo Grupo Executivo (criado pelo Decreto-Lei nº 57.003 de 11/10/65) que voltava a ser reestruturado pelo Decreto-Lei nº 516 de 1969

197. Ibid nota 18, p. 470.

Por conseguinte, afora a improvisação a que foi submetido o setor¹⁹⁸, percebe-se, neste último parágrafo, que a racionalidade geopolítica do período anterior continuou a ocupar papel de realce durante os anos do 'milagre'.

No que se refere especificamente a esta questão, o Plano menciona a existência de recursos especiais consignados ao nível do Ministério dos Transportes para este fim e, ademais, persiste, como parte integrante da racionalidade geopolítica, o discurso panamericanista -o modal rodoviário seria o agente principal da consecução deste objetivo. Embora, quando discute a ferrovia mencione como condições para a construção de novas linhas não só que elas liguem a Capital Federal às capitais estaduais, como a pontos importantes do litoral ou da 'fronteira terrestre'.

Por fim, destaque-se que o PNV/73 anunciava também que:
"(a) política tarifária será (grifo meu -JN) orientada no sentido de que o preço de cada serviço de transporte reflita seu custo econômico em regime de eficiência. Nestas condições, deverá (IDEM) ser assegurado o

198. Segundo J. Barat, no texto O setor de transportes na economia brasileira, In: RAP, 7(4):105-99, Rio de Janeiro, out./dez. 1973, até o início dos anos 70, o setor cresceu sem planejamento, sendo que "(a) primeira preocupação com a coordenação da política de transportes e com o planejamento do setor como um todo, que permitiria sua progressiva integração, surgiu com a criação do Grupo Executivo de Integração dos Transportes (GEIPOT), em 1965" (p. 123); acrescenta que isto inviabilizava a definição de uma política de longo prazo do Ministério, tanto que no Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), as "definições básicas e diretrizes gerais" se verificaram desarticuladas de um planejamento global da economia. Menciona ainda "a ausência de uma tradição firmada em estudos e pesquisas de transportes, associada à inexistência ou deficiência de dados básicos de interesse para o planejamento do setor" (p. 123).

ressarcimento, nas parcelas cabíveis, das despesas de prestação de serviços ou de transportes antieconômicos que venham a ser solicitados pelos poderes públicos"¹⁹⁹.

O tempo (futuro) dos verbos empregados anunciam pura e simplesmente que, em 1973, o Governo avaliava: i) que os objetivos geopolíticos estabelecidos continuavam válidos; como o realismo tarifário, etc.; ii) e, que este conjunto de objetivos estavam por serem concretizados. Isto fica comprovado quando se observa, por exemplo, que o Programa de Integração Nacional (o PIN) data de 16/06/1970 e o Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA) de 06/07/1971.

Estes Programas, inclusive, revelam que, embora não houvesse um Plano Nacional de Viação balizando as ações desenvolvidas ao longo do período, havia uma "rationale" geopolítica que, em algum grau, cumpria aquele papel.

Aprofundando a questão. O entendimento da articulação entre estes Programas e a questão dos transportes remete a discussão para os anos da Guerra Fria e, conseqüentemente, para o papel que os militares neles desempenharam. Inequivocamente, a criação da Escola Superior de Guerra se inscreve neste contexto e à luz da operação de transformação da doutrina de 'fronteira geográfica' para a de 'fronteira ideológica'. Explicando:

199. Ibid nota 18, p. 471.

"(a) Guerra Fria e a luta contra o comunismo moldaram nas escolas militares norte-americanas o ideário da tese da necessidade do controle das reservas de recursos minerais (...). Os militares brasileiros fizeram a leitura geopolítica da ideologia norte-americana. 'O que não integrar aos Estados Unidos entregar-se-á a União Soviética' e" (OLIVEIRA, A.U. 1988: 10).

Com o golpe político-militar de 1964, esta concepção assumiu sua face mais nítida. Os Planos de Desenvolvimento incorporaram a estratégia da exploração de recursos naturais para exportação, associando-a à ocupação dessas áreas, num discurso de integração nacional, sob o rótulo da 'segurança e desenvolvimento'; ou seja, sob a "rationale" da segurança nacional. O Projeto Rondon, de 'treinamento profissional' para estudantes universitários, para ilustrar, tinha por lema o célebre 'integrar para não entregar'. Portanto, apesar dos pesares, havia um discurso com conotação nacionalista; embora o 'não entregar' do lema, no fundo, estivesse mesmo se referindo 'ao comunismo'.

Os diversos mecanismos de favorecimento e de atração de grupos empresariais forâneos, e toda a lógica de ocupação das 'regiões vazias', confirmam esse intento²⁰⁰. A substituição da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e a

200. OLIVEIRA, A. U. Integrar para não entregar - política públicas e amazônia. Papirus. Campinas. 1988. Sobre o ponto referido vide especialmente as páginas 74, 77, 82 e 83.

reformulação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) são partes integrantes da estratégia de 'integração nacional' verificada nestes anos. É nesta perspectiva que as três grandes regiões geoeconômicas eram encaradas: na Centro-Sul, deveriam se consolidar o processo de 'industrialização' e a modernização de sua agricultura; no Nordeste, avançar sua 'industrialização'; e, na região Norte do País, via 'operação amazônica', implementar sua ocupação de modo a desanuviar as tensões sociais existentes no Nordeste com a alteração do sentido do fluxo migratório Nordeste-Sudeste para Nordeste-Norte.

Para isto, o PIN propunha a abertura de duas rodovias que integrariam o Norte e o Nordeste, a Transamazônica e a Cuiabá-Santarém, permitindo a implantação de um programa de colonização e de 'reforma agrária', como estabeleceu a transferência de 30% dos recursos financeiros dos incentivos fiscais, oriundos de abatimento do imposto de renda, para aplicação no Programa. Sobre a denominada reforma agrária, cumpre observar, na medida em que se tem em conta que a região nordestina apresenta uma estrutura fundiária altamente concentrada, constituindo-se foco de tensão social, que a opção política (conservadora) foi a de deslocar, como dizia o General Médici, 'os homens sem terra do Nordeste para as terras sem homens da Amazônia'. Portanto, na realidade, tratava-se de uma contra-reforma agrária. Disto resulta que o PIN e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) estavam perfeitamente articulados e submetidos à mesma lógica -frise-se, "en passant", que o termo

'reforma agrária' da sigla, para dizer o mínimo, constitui um verdadeiro "nonsense".

O PROTERRA, pior ainda, constituía um programa para realizar 'reforma agrária para os latifundiários'.

"Para promov(ê-la...) seriam (os recursos) provenientes de dotações orçamentárias do PIN e do sistema de incentivos fiscais na proporção de 20% das aplicações. Estava assim amarrada e comprometida metade das arrecadações dos incentivos fiscais com a estratégia militar para a Amazônia e para armar outra alternativa de modo a não promover a efetiva reforma agrária no País"²⁰¹.

Este cenário é basilar para a compreensão do desenvolvimento rodoviário do período; de uma parte, porque não há como ignorar as bases econômicas constituídas, particularmente a industrial, que urgiam por valorizarem-se e, de outra, por apontar que as razões de Estado nem sempre são meras expressões, pelo menos diretamente, dos interesses econômicos estabelecidos.

201. Ibid nota 200, p. 82.

V.1. (Re)arranjo ferroviário, geopolítica e esforço exportador

O modal ferroviário experimentou neste período, aparentemente, seu limite de esvaziamento. A extensão das vias férreas em tráfego declinou de 32.182 km em 1967 para 30.429 em 1973. O número de passageiros de transporte interior (1.000.000), considerando os mesmos anos extremos antes mencionados -que serão utilizados ao longo deste parágrafo-, diminuiu de 5.900 para 4.641. Estes valores, em termos percentuais (com relação ao somatório dessa mesma modalidade de transporte verificada através dos modais ferroviário, rodoviário, aéreo e hidroviário), também diminuiu: na realidade, despencou de 7,3% para 2,7%. O transporte de mercadorias (1.000.000 t./km.), no entanto, se elevou de 19.700 para 42.508, o que, em termos percentuais, significava uma elevação de 0,7% para 2,1% (também em relação ao somatório dessa modalidade de transporte, envolvendo os modais anteriormente citados).

Tais valores e participações devem, no entanto, pelo menos serem relativizados em virtude do espetacular crescimento econômico de então e da inclusão da particular Estrada de Ferro Vitória-Minas da Companhia Vale do Rio Doce²⁰².

É verdade que o transporte ferroviário, no Brasil, vem "crescendo nos últimos anos a uma taxa que não pode ser considerada baixa, tendo mantido a média de 8% ao ano no período 1961 a 1971 (...). Esse crescimento, todavia,

202. Este último aspecto será considerado logo adiante.

não exprime a realidade do conjunto das nossas ferrovias, porque é altamente influenciado pelos resultados extraordinários obtidos por uma única estrada -a Vitória-Minas- que transporta o minério de ferro exportado pela Companhia Vale do Rio Doce, realizando, ela só, um movimento de carga maior do que a soma de todas as demais (...). Retirada a influência dos resultados da Vitória-Minas, o crescimento do transporte efetuado pelas demais estradas de ferro do País cai para uma taxa média anual de cerca de 4% ao ano no decênio considerado, revelando uma evolução sem nenhum dinamismo notável" (BRAGA 1974: 236).

Tanto que, segundo o mesmo Autor, em 1971, enquanto a RFFSA transportava 11,6 bilhões de t./km. e a FEPASA, 3,3 bilhões de t./km., a EFVM, sozinha, transportava 16,9 bilhões de t./km; portanto, mais do que as duas juntas²⁰³. Menciona ainda, no mesmo tom desalentado, que a densidade média de tráfego, tanto da RFFSA quanto da FEPASA, era também extremamente baixa, como era também baixa a utilização do equipamento de nossas estradas de ferro (vide página 236 do trabalho antes citado).

203. Observe-se que embora seja conhecida a intensa utilização dos vagões da EFVM, é preciso relativizar tal comparação, em termos de t/km, posto ser a carga de tal estrada de ferro constituída exclusivamente de minério, ao passo que as outras duas não transportam apenas mercadoria de peso concentrado como ela.

Sobre o mencionado esvaziamento do transporte de passageiros de média e de longa distâncias (o que foi denominado de transporte interior), adicione-se que o número de carros acompanhou aquela queda: ele passou de 4.315 em 1967 para 3.517 em 1973. Do mesmo modo, considerando estes mesmos dois anos, declinou o número de locomotivas: de 2.097 para 1.737²⁰⁴. O número do pessoal empregado caiu de 182.271 para 143.315.

Adicionalmente, observe-se que as locomotivas a vapor diminuíram expressivamente: de 698 em 1967 para 67 em 1973. Isto que poderia indicar, à primeira vista, um aumento de produtividade em matéria de tração, fica relativizado quando se nota que as locomotivas tracionadas, via eletricidade, também declinaram (de 218 para 189). Todavia, o número de locomotivas a diesel aumentou (de 1.181 para 1.481); e isto, sem dúvida, naquelas condições, correspondia a um aumento de produtividade -pelo menos até que adviesse o primeiro choque do petróleo²⁰⁵.

204. Os dados deste parágrafo foram extraídos do trabalho de Saes citado à nota 61. Acrescente-se que o número de vagões em tráfego aumentou de 47.359 para 55.058 nos anos antes referidos o que evidencia, provavelmente, a pressão do aumento da demanda pelo transporte suburbano nas grandes capitais do País.

205. Os dados constantes deste parágrafo, e no que se segue, foram extraídos do mesmo trabalho citado à nota 14. No que tange ao choque, em verdade, ele constituiu surpresa para o governo brasileiro, provavelmente, em função de sua natureza autoritária, posto que, a nível interno e internacional, diversos analistas já apontavam para a sua possibilidade. E mais: que diante do largo privilegiamento dos derivados de petróleo ao nível da estrutura produtiva e de transportes no Brasil, o significado de problemas como o de um choque energético seria extremamente danoso se viesse, de fato, a se verificar.

Aprofundando o assunto. Segundo versão oficial, a situação seria a seguinte:

"(a) implementação do programa de substituição da tração a vapor pela diesel elétrica, que vinha se realizando desde 1957, e que tinha parado em 1962, foi reencetada em 1966, para chegar em 1971 com a predominância do último sistema e com encomendas feitas que permitiriam até janeiro de 1973, terminar a dieselização da RFFSA (...)"²⁰⁶.

Por outro lado, no caso da tração elétrica (idem referência anterior), que:

"atingiu 2.610 km. de extensão, também ficaria restrito às linhas em que se conseguiu implantar, pois, na verdade, o sistema diesel elétrico, por uma série de razões técnicas e econômicas, se tornou mais vantajoso do que aquele, tendo em vista as dimensões do investimento necessário para a eletrificação de uma estrada, somente justificável, atualmente, em ferrovias com uma densidade de tráfego muito grande e em áreas que esse elemento energético seja abundante e possa ser obtido e distribuído de forma bem econômica".

206. Ibid nota 14, p. 127. Segundo este mesmo texto, à mesma página, sabe-se que "(...) substancial quantidade dessas locomotivas é de produção nacional. Não se trata de montagem, com peças importadas, mas a fabricação utilizando ao máximo matéria-prima e mão-de-obra brasileiras, embora seja sorte-americana a empresa construtora, a General Electric".

A extensão das vias férreas por 'regiões' não se alterou, no limite, em relação às participações registradas nos períodos anteriores, como se pode observar no quadro a seguir:

QUADRO I

EXTENSÃO DA REDE FERROVIÁRIA POR 'REGIÕES'

1960 e 1970

REGIÕES	1960	1970
NE	7.998	6.858
MG, ES e RJ	12.267	8.961
SP	7.664	5.870
GO e MT	1.694	2.095
SC, RS e PR	7.206	7.125
NO e MA	1.510	1.127
BRASIL	38.339	32.102

FONTE: SAES, F.A. Transportes e comunicações (mimeo), p. 412.

Em termos percentuais, os valores acima implicam no seguinte quadro:

QUADRO II
PARTICIPAÇÃO DA EXTENSÃO FERROV., POR 'REGIÕES'
1960 e 1970

'REGIOES'	1960	1970
NE	21	21
MG, ES e RJ	32	22
SP	20	18
GO e MT	04	07
SC, PR e SC	19	22
NO e MA	04	04
BRASIL	100	100

FONTE: IDEM.

O Quadro I mostra que a única 'região' onde houve aumento na extensão das vias férreas, tendo em vista os anos considerados, foi a de Goiás e de Mato Grosso; destacando-se aí os decréscimos verificados nas 'regiões' de SP e de MG, ES e RJ, e, em menor grau, o verificado na 'região' Nordeste (de 14%). Vale dizer: a 'região' do quadrilátero do poder teve a exclusividade no aumento de sua extensão na passagem dos anos de 1960 até 1970. Não se pode dizer, no entanto, dado envolver uma década, que este aumento tenha sido expressivo; já nas 'regiões' onde se concentra a maior parte das vias férreas brasileiras (52% em 1960) houve diminuição (46% em 1970).

Na realidade, numa visão de conjunto, houve uma diminuição na extensão das vias férreas brasileiras de 16%.

Em termos de comparação com outros países, a situação da viação ferroviária brasileira, é nitidamente diminuta -mesmo quando comparada com a de países de dimensões menores que a do Brasil. A esse respeito, BRAGA (1974: 235) comenta que:

"(por) volta de 1960, essa participação em percentagem no total de t./km. transportadas era de 44% nos Estados Unidos, 51% na França, 47% no Japão, 88% na Índia e 55% no Paquistão, atingindo cifras bem mais altas nos países socialistas -86% na União Soviética e 95% na Polônia. Na mesma época, essa situação era de apenas 18% no Brasil (...). Essa situação não melhorou na última década, já que a participação do transporte ferroviário no total continuou apresentando uma tendência monotonamente decrescente nos últimos 20 anos -foi de 23% em 1951, caindo para 18% em 1961 e chegando a 16,5% em 1971 (...). É certo que essa tendência observa-se também em outros países (...). Mas o baixo nível percentual em que se encontra a participação ferroviária no Brasil (...)"

é assustadora.

Este quadro mostra-se mais precário quando se considera a destinação de recursos constante nos Planos de Desenvolvimento da época -para facilitar a visualização inclua-se o Programa de Ação Econômica do Governo de 1964-66 (Governo Castelo Branco).

QUADRO III
MÉDIA DE RECURSOS PARA INV., POR PLANO DE GOVERNO
1964-72

SETORES	Milhões Cr\$ 1972							
	PAEG		PED		MET. E BAS.		I PND	
	MÉD. REC. NO PER.	%						
FERROV.	896,6	23	427,2	16	228,0	10	1523,3	23
TOTAL.	3837,4	100	2612,8	100	2376,8	100	6699,9	100

FONTE: Extraído do trabalho de PAOLA, M. e AZEREDO, R.L. intitulado Política de financiamento do setor de transportes. In: RAP, 8(1): 117-159. Rio de Janeiro. Jan./mar.-1974. p. 148.

O Quadro III revela que a alocação de recursos, prevista nos vários Planos de Desenvolvimento do período, para o modal ferroviário, diminuiu em termos absolutos e relativos desde 1964 (com o PAEG) até 1970-72 com o Metas e Bases para Ação de Governo (do Governo Médici). Mostra também que apenas com o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (o I PND), de 1972, portanto, já ao final do período em estudo, se verificou uma inflexão na destinação de recursos para o setor, tanto em termos absolutos como relativos -este último aspecto será considerado ainda neste capítulo.

Outro exemplo da precariedade do setor ferroviário é o que diz respeito ao seu déficit, como se pode verificar a seguir:

QUADRO IV

EVOLUÇÃO DO DÉFICIT FERROVIÁRIO DA RFFSA E DO BRASIL

1967-71

ANOS	1967	1968	Milhões de Cr\$ de		1971
			1969	1970	
RFFSA	932,8	600,8	611,5	560,5	625,5
BRASIL	1193,1	978,5	964,4	929,5	1019,1

FONTE: PRADO, L. Política de transportes. In: R.A.P., 8 (1): 27-44. Rio de Janeiro. 1974. p. 33. Fonte citado pelo Autor: MIN. TRANSP. Anuário Estatístico dos Transportes. 1972.

Esses dados evidenciam que o déficit da RFFSA estabilizou-se, a partir de 1968, na faixa dos CR\$ 600 milhões, caindo a partir de 1967 dos 78% em relação ao total para a casa dos 61%. Contudo, para derrubá-lo efetivamente, segundo PRADO (1974), seriam necessários: a aceleração da supressão dos velhos ramais antieconômicos; o melhoramento, a conservação e a construção de infra-estrutura física; a racionalização do sistema de tarifas subsidiadas e uma administração mais moderna (no dizer do Autor, empresarial) que envolvesse treinamento de pessoal; etc. Vale destacar: estaria ainda existindo certa parcimônia no enfrentamento destas questões.

Agravando tudo isto, segundo PAOLA, M. e AZEREDO, R. L. R. (1974: 118-9) tem-se que:

"(o) Fundo Federal de Desenvolvimento Ferroviário destinado à Rede Ferroviária Federal não dispõe, como os demais fundos, de recursos de natureza tributária gerado pela própria atividade (...o) fundo ferroviário

destinado a custear a infra-estrutura do setor é composto exclusivamente de recursos concedidos pela União, o que desvincula totalmente a responsabilidade do usuário sobre os investimentos na rede, material rodante e instalações diversas".

No período 1971-73, no entanto, provavelmente diante da pressão de demanda gerada pelo 'milagre econômico' e devido à política governamental de integração e/ou desenvolvimento de algumas áreas do território brasileiro, surgiram os chamados Programas Especiais que destinaram grandes somas de recursos para o setor de transportes como um todo e, em algum grau, para o modal ferroviário. Estes recursos, na realidade, constituíram mais uma modalidade de transferência direta do Tesouro. A diferença destes recursos em relação aos demais é que eles se vinculavam à projetos determinados (não visavam portanto cobrir déficits de capital dos órgãos do setor). Observe-se ainda que, como se mostrou nos Planos de Desenvolvimento, o I PND (para o período 1972-74) significou uma clara inflexão em relação aos que foram listados.

A evolução da despesa de capital -em adição ao I PND antes mencionado- do setor ferroviário e dos fundos de investimento reforça o argumento anterior, como se segue:

QUADRO V

EVOLUÇÃO DA DESP. DE CAPITAL DO SETOR FERROVIÁRIO E DOS FUNDOS
PARA INVESTIMENTO

1967-72

ANO DISCRIM.	Cr\$ Milhões de 1972					
	1967	1968	1969	1970	1971	1972
FER. ¹ DESP. CAP.	534,4	442,2	538,8	708,7	883,9	1.132,6
DNEF/ FUND. INV.	196,2	0,7	---	429,2	384,9	480,0
RFFSA % FUND./DESP.	36,7	---	---	60,2	43,5	42,4

FONTE: PAOLA, M. e AZEREDO, R. L., op. cit., p. 144.

Obs. 1. Até 1967, o setor ferroviário dispunha do Fundo Nacional de Investimento Ferroviário (DNEF) e somente em 1970, a RFFSA passou a contar com o Fundo Federal de Desenvolvimento Ferroviário.

Ou seja, tanto as despesas de capital (principalmente) quanto os fundos de investimento se elevaram sensivelmente a partir da entrada dos anos 70.

Mais uma informação: a indústria ferroviária, apesar de sua considerável capacidade de produção, devido à irregularidade e à intermitência da demanda do mercado interno, opera(va) regularmente com uma capacidade ociosa extremamente elevada.

Em suma: em vista do conjunto de apontamentos efetuados, evidencia-se que o modal ferroviário diminuiu sobremodo sua importância no transporte verificado no País seja em termos absolutos (descontados, é claro, o impacto do crescimento econômico de então, como da carga transportada pela Vitória-Minas -a grande e promissora

novidade do período), seja em termos relativos²⁰⁷. Apesar disto, em certo sentido, houve um aumento na produtividade de algumas linhas (posto que isto não deve ter ocorrido de modo generalizado) devido à utilização de locomotivas elétricas, diesel e diesel elétricas, bem como devido à inflexão no direcionamento de recursos para este modal a partir dos últimos dois anos aqui considerados.

*

A seguir, de modo mais detido, veja alguns eventos verificados ao nível deste setor e que mostram que houve certa detenção no seu processo histórico de sucateamento. E, talvez, mais do que isso, uma reorientação (principalmente tentativa) de adequar o modal ferroviário ao padrão de desenvolvimento implantado em 1956-61.

207. Segundo Roberto S. Braga (1974), as principais causas de tal situação seriam as seguintes (vide páginas 238-40): "as ferrovias brasileiras, de maneira generalizada, estavam associadas à economia pré-1930; aos desgastes não evitados dos anos 40 e 50 -apesar de reconhecer que, na segunda metade dessa última década, as medidas adotadas evitaram, pelo menos, a total destruição do sistema; a coincidência de sua inadaptabilidade ao surgimento do desenvolvimento rodoviário; a não especialização das ferrovias (ao contrário do que sucedeu com o transporte rodoviário)". Sobre este ponto o Autor observa o seguinte: "A divisibilidade e a penetrabilidade do conjunto muito mais numeroso, flexível e disperso dos caminhões e ônibus fazem-no muito mais adequado ao desempenho (da) função tradicional da ferrovia, e a estrada de ferro hoje só tem sentido econômico quando exerce o papel de meio especializado de transporte, para movimentar (...) grandes massas homogêneas de um ponto de concentração a outros, isto é, de um terminal especializado na origem a outro terminal especializado no destino" (BRAGA 1974: 239). Sobre as causas da deterioração menciona ainda: "desmotivação e ausência de treinamentos da mão-de-obra; a exigência de grandes investimentos conflita com a dimensão territorial do País; pouca articulação das ferrovias com o setor de armazenamento e carência de uma boa rede de silos e armazéns" (p. 240).

Em 1967, como já mencionado, foi extinto o antigo Ministério da Viação e Obras Públicas e criado o Ministério dos Transportes, sendo seu primeiro titular o Coronel Mário D. Andreazza. À luz do discurso modernizante dos 'vitoriosos' de 1964, a orientação explicitada do novo Ministério era o de empreender a utilização de modernos métodos administrativos de modo a lograr aumento da produtividade, mas dentro dos estreitos limites financeiros e das orientações estratégicas que se fizessem necessárias²⁰⁸.

Reiterando, verifica-se que o discurso e a orientação da segurança nacional continuavam ocupando lugar de destaque (tal qual na gestão anterior). Ademais, ao contrário do que indicam as alocações dos Planos Governamentais e o condicionamento financeiro apontado, houve um aumento da aplicação de recursos no modal ferroviário. Diversos órgãos públicos com interesses em obras de infra-estruturas determinadas se articularam para sua realização; este foi o caso do Instituto Brasileiro do Café, do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, etc. que, durante os anos de 1968 e 1969, contribuíram com valores não desprezíveis, ao contrário do que ocorrera nos anos anteriores²⁰⁹.

"Ao lado disso, muitos projetos (...) foram encaminhados às agências de financiamento para o desenvolvimento, obtendo recursos extra-orçamentários a longo prazo e juros baixos, para sua execução"²¹⁰.

208. Ibid nota 62, p. 246.

209. Ibid nota 62, p. 246.

210. Ibid nota 62, p. 246.

O Quadro que se segue é ilustrativo. Veja.

QUADRO VI

FINANC. AGÊNCIAS NACIONAIS E ESTRANGEIRAS

1964-69

ANO	Milhões de CR\$ antigos					
	1964	1965	1966	1967	1968	1969
	24	-	1.078	72.740	320.428	1.720.000

FONTE: Extraído de Visão histórica... referido à nota de rodapé nº6, p. 246; e neste mencionado como de Mário Andeazza em Ação do Ministério dos Transportes - momento atual e perspectiva. Serviço Gráfico do DNER. Rio de Janeiro. 1968. p. 4.

"No que diz respeito ao setor ferroviário, a política adotada permitiu a conclusão de obras como a do Tronco-Sul, cujo início data da década de 30; a realização de projetos que obtiveram financiamentos do BNDE (...); a fundação do Fundo Federal de Desenvolvimento Ferroviário permitindo maiores investimentos (...)"²¹¹.

"O ano de 1968 foi marcado por dois acontecimentos expressivos no setor: a consolidação da ligação da Capital Federal com os sistemas ferroviários do Sul e do Centro-Sul do País, e a conclusão do trecho Teresina-Altos"²¹².

211. Ibid nota 62, p. 248.

212. Ibid nota 62, p. 248.

No que se refere ao primeiro acontecimento, em relação ao projeto original, cabe destacar a seguinte mudança: o ponto de partida continuava a ser a Capital da República, isto é, trocara-se o Rio de Janeiro por Brasília. Quanto ao segundo acontecimento, o trecho aberto ao tráfego em 1971 permitiu um avanço significativo ao nível da articulação entre as fronteiras sulinas e São Luiz do Maranhão²¹³.

Entretanto, a euforia integracionista presente no texto oficial utilizado no parágrafo anterior é, na realidade, relativizada pelo texto oficial precedente a este que, referindo explicitamente ao primeiro acontecimento, assinala que ele

"veio representar o ponto de partida para a integração total de Brasília com o restante da rede ferroviária nacional, já que, através da Lei nº 4.592/64 e do Decreto nº 143/67, estavam previstas também as interligações da nova capital com os troncos Nordeste (...) e Sudeste (...), como constante no Plano Nacional de Viação"²¹⁴.

De outro modo: ponto de partida de integração, evidentemente, não é integração.

213. As observações constantes deste parágrafo foram extraídas do trabalho citado à nota 14, p. 128. A respeito do segundo acontecimento vide ainda as observações constantes no trabalho citado à nota 62, página 253.

214. Ibid nota 62, p. 248.

Quanto à integração de Brasília ao sistema ferroviário nacional, o discurso sobre a prevalência do fator político é explicitamente anunciado²¹⁵.

Em 1969, o objetivo da política ferroviária era reduzir o déficit operacional, a uma taxa de 10 a 15% ao ano, através da melhor utilização da capacidade existente -a expansão do sistema é citada como uma possibilidade para o futuro; erradicar ramais deficitários e diminuir estações consideradas desnecessárias (tal programa deveria estar concluído em 1970)²¹⁶; e concentrar seus recursos no menor número possível de empreendimentos.

Ainda em 1969, foram inaugurados ou estavam em obras diversos trechos ferroviários, dos quais foram abertos ao tráfego 559 km - segundo consta do trabalho recém-mencionado. A ligação entre Engenheiro Bley e Ponta Grossa (de 1969) reduziu o percurso entre Porto Alegre e Ponta Grossa em 609 km.

Em 1970, mais 355,213 km foram abertos ao tráfego definitivo e, em caráter provisório, 301,979 km²¹⁷. No ano de 1971, em caráter definitivo, apenas um trecho de 34 km foi entregue ao tráfego; em

215. Ibid nota 214.

216. Em 8/9/69, o "Decreto-Lei nº 832 regulou a Política Nacional de Viação Ferroviária, reformulando e fixando as atribuições do Departamento Nacional de Estradas de Ferro" (Ibid nota 62, p. 252). Este Decreto-Lei, teria sido um marco na história ferroviária. Sobre a erradicação de ramais deficitários: de 1964 até 1968 foram suprimidos 2.212 km, ao passo que só em 1969 o foram 3.152 km.

217. "Em 1970, as sete ferrovias paulistas sob o controle do Governo do Estado de São Paulo passaram a constituir uma entidade única, nos moldes da RFFSA, denominada Ferrovia Paulista S.A. (FEPASA) e adquiriu o status de empresa de economia mista. Atendia, assim, o Governo Paulista, aos desejos do Governo Federal nesse particular" - In: 150 anos de transportes..., p. 128.

caráter provisório, 212,62 km; e, afora estes, estavam em andamento um conjunto de trechos cujo montante alcançaria aproximadamente 870 km²¹⁸. Quanto à ramais erradicados, neste ano de 1971, foram 306 km²¹⁹.

Tal política, teria, no dizer oficial, produzido o seguinte:

"(a) obra da Revolução de 64, até o momento presente, sacrificou a desejável expansão da rede em favor da reorganização geral do sistema visando à maior eficiência da prestação dos serviços"²²⁰.

Portanto, depreende-se, apesar da redução da extensão total das vias férreas no período do 'milagre' (devido a supressão expressiva daquelas consideradas antieconômicas), que outras vias e/ou trechos foram então construídos. Entretanto, de maneira geral, eles estavam orientados para o escoamento de produções localizadas que, conseqüentemente, diante da maior ligação entre os diversos sistemas ferroviários, poderiam atingir os portos para efeito de exportação (e, evidentemente, 'produção' de divisas externas).

Assim, não há como negar que foram realizadas obras importantes (ou definidas suas realizações), como se seguem: início da ligação de Brasília com algumas capitais do País; início da construção de uma linha mais rápida entre Rio de Janeiro e São Paulo; início da

218. Ibid nota 62, p. 253. No que se refere ao trecho definitivo entregue ao tráfego em 1971, vale observar que ele permitiu uma economia de percurso de 40 km.

219. Ibid nota 62, p. 254. Neste ano de 1971, consoante com o padrão megalomaniaco das obras públicas do 'milagre, estava em construção a Estação Ferroviária de Brasília, com projeto de Oscar Niemeyer, com 27 mil metros² de área.

220. Ibid nota 62, p. 254.

construção do ramal de Águas Claras que permitiria o transporte de minério de ferro do Vale do Paraopeba para o terminal de Sepetiba; decisão de construir uma ligação entre São Paulo e Belo Horizonte que permitiria o transporte de minério de ferro para a Companhia Siderúrgica Paulista; melhoramento geral das vias e dos meios que ligam a "hinterland" aos portos do Rio Grande, Paranaguá, Santos e Rio de Janeiro que se articulariam como partes integrantes dos 'corredores de exportação' (ou seja, do esforço do aumento de vendas ao mercado internacional); conclusão da grande ponte sobre o rio São Francisco tornando a viagem mais curta entre Natal e Salvador; etc²²¹. A ligação Araguari-Uberlândia, por exemplo, permitiria articular a primeira cidade mineira com Goiânia e Brasília, e, em Uberlândia, realizar um transbordo que desceria pela FEPASA até o porto de Santos (em São Paulo), constituindo, dessa forma, um dos mais importantes corredores de exportação do País.

Provavelmente, teve importância decisiva nesta inflexão ferroviária o esforço exportador, a "rationale" geopolítica e os recursos oriundos dos denominados Programas Especiais, como o PIN, o PROVALE, o PROTERRA e o PRODOESTE que, particularmente a partir de 1972, passaram a receber aportes bastante expressivos -especialmente se comparados com os recursos orçamentários.

221. Ibid nota 14, p. 128-9.

Tal postura mostra-se definitivamente clara quando se observa que:

"(d)ispondo de novos e substanciais recursos, vêm sendo acelerados os programas de investimentos ferroviários a cargo da RFFSA (...), FEPASA (...) e CVRD (...), esta através de sua EFVM (...), tendo em vista principalmente o transporte pesado de massa para exportação e o mercado interno"²²².

Contudo, apesar do esforço por construir ou remodelar trechos que integrassem ferrovias diversas, a necessária efetivação de um conjunto de 'corredores de exportação' não foi coroada de êxito, possivelmente porque os recursos -em que pese o maior acesso-, em parte, fossem insuficientes diante do conjunto de obras complementares que o transbordo de mercadorias exigia.

V.2. Modal rodoviário: geopolítica, esforço exportador e articulação Estado-indústria automobilística

O Decreto-Lei 200 (de 25/02/67) constitui um marco para o entendimento da política de transportes então instituída. Tal Decreto, como já foi apontado, versava sobre a reforma administrativa do setor público, destacando-se aí, no que interessa a este estudo, a criação do Ministério dos Transportes em substituição ao antigo Ministério da Viação e Obras Públicas.

222. FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Revista Conjuntura Econômica. 28 (2): 124-9. Rio de Janeiro. Fev. 1974. p. 123.

Vale observar que enquanto este se ocupava das vias e da construção da infra-estrutura, deixando em segundo plano a idéia de operação, aquele assumia uma conotação (como indica seu nome) nitidamente finalista e operacional, concebendo, conseqüentemente, a infra-estrutura como um meio, um dado. Ou seja, o Ministério dos Transportes passava a situar-se na área econômica seguindo a lógica de que 'governar não é mais atribuir-se a responsabilidade por construir estradas e sim a de escolher despesas'. De outro modo: escolher despesas a serem realizadas junto aos que construirão, conservarão, etc. as obras públicas, posto que parte dos serviços são contratados às empresas particulares (empreiteiras de obra).

Por outro lado, o fato de o novo Ministério passar a ocupar-se, precipuamente, com o aspecto operacional dos transportes, evidenciou-se no PNV/73²²³.

Em 1967, no entanto, tal perspectiva ainda não estava colocada. Tanto que, através do Decreto-Lei nº 142 (de 2 de fevereiro), veio à público o Plano Rodoviário Nacional que reconstituía (quase que integralmente) seu projeto original de 1964, diferenciando-se em relação àquele apenas por propor uma diminuição das obras a serem

223. Explicando: o PNV/64 constituía, fundamentalmente, um plano viário e não de transportes; ao contrário do de 1973. A esse respeito Cardoso da Silva comenta o seguinte: "Ele (o PNV/64) dava a indicação da malha de vias terrestres, bem como de portos e aeroportos que seriam desejáveis construir, equipar e manter. O PNV tem tido, portanto, um sentido restritivo, em face da escassez de recursos públicos, visando mais a que não sejam estes recursos aplicados em vias ou instalações não consideradas essenciais do que propriamente à discriminação de objetivos a cumprir" -vide Alguns aspectos do planejamento de transportes (p. 61-2) do Autor mencionado. In: RAP, 8 (1): 57-68. Rio de Janeiro. Jan./mar. -1974.

realizadas (relativas às 'ligações' e à extensão). Mesmo assim este Decreto foi logo revogado (pela Lei nº5.356 de 17/11/67), sendo restabelecidas as disposições das Leis nº 4.592/64 e 4.906/65²²⁴.

Portanto, o que foi observado a respeito do modal ferroviário, no que tange à ausência de planejamento, parece ter se verificado inclusive ao nível do modal rodoviário e, associando a isto, a prevalência, à época, da concepção de plano viário e não de transportes.

De qualquer modo, a ausência de um planejamento adequado não impediu que o setor rodoviário experimentasse então seu momento mais espetacular. O transporte de carga que em 1950 alcançava 17,3 bilhões de t./km., em 1971 atingiu 137,3 bilhões de t./km., representando 49,5% e 71,1% do total, respectivamente. O transporte de passageiros, em 1950, era de 11,5 bilhões de passageiros/km (63,6% do total), ao passo que, em 1971, era de 124,3 bilhões de passageiros/km (94,4% do total). Ademais, também se verificou um substantivo aumento da capacidade das vias e, em particular, certa melhoria das redes vicinais²²⁵.

Os Quadros que se seguem confirmam, em algum grau, o que acaba de ser apontado.

224. Vide a respeito p. 277-80 do texto constante da nota 18.

225. Ibid nota 97; especialmente veja páginas 30-2.

QUADRO VII
EXTENSÃO DA REDE RODOVIÁRIA FEDERAL E ESTADUAL
1967-71

ANO	REDE FEDER.		REDE ESTAD.	
	Km.	ÍNDICE	Km.	ÍNDICE
1967	38.659	100,0	114.183	100,0
1968	46.850	121,2	115.918	101,5
1969	50.101	129,6	120.626	105,6
1970	51.540	133,3	129.471	113,4
1971	55.459	143,5	135.209	118,4

FONTE: GEIPOT, MIN. TRANSPORTES. Anuário Estatístico dos Transportes. 1972.

QUADRO VIII
EXTENSÃO DA REDE RODOVIÁRIA FEDERAL E ESTADUAL
1967-71

ANO	FED.+EST.		% DE PAVIM.
	PAVIM.	TOTAL	
1967	34.214	152.842	22,4
1968	39.392	162.768	24,2
1969	43.748	170.727	25,6
1970	48.577	181.011	26,8
1971	52.382	190.668	27,5

FONTE: Idem

QUADRO IX
PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DO RODOVIÁRIO NO ATENDIMENTO DA
DEMANDA GLOBAL

1967-71

ANO	PARTIC. DO ROD.
1967	74,1
1968	74,4
1969	75,0
1970	77,1
1971	77,9

FONTE: GEIPOT, MIN. TRANSP. Anuário Estatístico dos Transportes. 1972.

Obs. Exclusive EFVM.

O Quadro VII mostra que a rede rodoviária federal foi aumentada em 43,5% no período 1967-71; crescimento, portanto, superior ao verificado ao nível da rede estadual (de 18,4%).

O Quadro VIII mostra que o crescimento da rede rodoviária pavimentada (estadual mais federal) cresceu de 34.214 (em 1967) para 52.382 (1971), o que corresponde a um aumento percentual de 53,1%, e que a participação das rodovias pavimentadas em relação ao somatório das rodovias estaduais e federais saltou de 22,4% para 27,5% nos anos mencionados. Estes valores provavelmente demonstraram, em virtude do crescimento mais expressivo das rodovias federais vis-à-vis as estaduais (Quadro VII), que as rodovias federais pavimentadas avultaram sua importância diante das estaduais pavimentadas.

E, no Quadro IX, verifica-se que a participação do modal rodoviário, no atendimento da demanda global, cresceu ininterruptamente no período, alcançando a ordem de 77,9% em 1971²²⁶.

"Em 1967, o DNER pavimentaria mais de mil km, para, finalmente, no período 1968-73, trabalhar a plena carga através de uma produção de mais de 2 mil km de implantação e 2.500 km de pavimentação anuais. Ao final de 1967, a rede rodoviária federal alcançava 38.700 km, com 14.954 km pavimentados e a rede rodoviária estadual havia evoluído para 114.183 km com 19.300 km de estradas pavimentadas (...) A rede rodoviária federal pavimentada passou de 14.944 km em 1967 para 35.760 em 1973 (...) A rede estadual pavimentada também sofreu um acréscimo significativo, passando de 19.274 em 1967, para 33.600 km em 1973 (...)"²²⁷.

Mas o expressivo crescimento da pavimentação da rede federal mostra-se mais nítido quando se observa o Quadro abaixo:

226. Este mesmo Quadro -se acrescentados os demais modais- mostraria que o ferroviário diminuiu de 9,6% em 1967, para 8,5% em 1971.

227. PEREIRA BRITTO, V. P. M. Desempenho do setor rodoviário; período 1967-1973. In: RAP, 8 (1):161-208. Rio de Janeiro. Jan./mar. - 1974. p. 196.

QUADRO X

EXTENSÃO DA REDE FEDERAL PAVIMENTADA

1967-73

ANO	Em Km						
	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
FED.PAV.	14.944	19.353	22.015	23.895	25.895	29.663	35.760
PROD.Km.	--	4.409	2.662	1.659	2.221	3.738	6.127

FONTE: DNER

Ou seja, o crescimento da rede federal pavimentada, que já era expressivo até 1971, a partir de 1972 se elevou a taxas maiores -como o indica, especialmente, a produção de quilômetros a partir desse ano²²⁸.

Mas por que o ano de 1971, afinal, tanto no caso do rodoviário quanto do ferroviário, indica uma inflexão em termos de crescimento? Segundo PEREIRA BRITTO (1974), dado ao reconhecimento da relativa precariedade das ligações de transportes do País frente aos fluxos econômicos de então, e acrescentaria, à "rationale" geopolítica da segurança nacional (invadindo o âmbito do panamericanismo), isto deriva de dois aspectos relativos à decisão governamental: de um lado, de transferir recursos de outros setores da economia para o setor rodoviário (principalmente, como se verá adiante) e, de outro, de realizar uma pesada política de endividamento interno e externo²²⁹.

228. A respeito desse ponto veja trabalho citado à nota 62, p. 282.

229. Ibid nota 95, p. 5.

É à luz desse quadro que:

"(para) as ligações não economicamente justificáveis (...decidiu-se..) criar programas especiais de investimentos (...). Para a região Amazônica foi criado o PIN (...), para financiar as rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém. Para a região Nordeste foi criado o PROTERRA (...). A idéia era a mesma que a do PIN: tratavam-se de regiões-'problema' e a solução estava em o Governo financiar um 'pacote' de projetos tendentes a modificar a estrutura econômica dessas regiões (...). Dessa forma, o Governo pôde financiar o rápido incremento da rede rodoviária em praticamente todas as regiões (...)"²³⁰.

230. Ibid nota 227, p. 164. Sobre a questão dos empréstimos vide trabalho citado à nota de rodapé nº 210, especialmente as páginas 282-3. Tenha-se em conta neste ponto as observações efetuadas na última seção do capítulo anterior.

Os Quadros que se seguem ilustram o que acaba de ser apontado:

QUADRO XI

DESPESAS DE CAPITAL DO DNER

1967-73

Cr\$ 10⁶ de 1973

ANO	Cr\$ 10 ⁶ de 1973						
ITENS DE DESP.	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
CONSTR*./PAV.	1.270	1.296	1.706	1.154	2.070	2.130	1.703
ESTUD.PROJ.	9	27	46	129	137	150	125
RESTAUR.	136	95	81	323	216	150	150
AMORTIZ.	481	291	361	551	733	845	933
TRANSF. EST/MUN.	1.536	1.424	1.690	1.783	1.949	1.415	1.533
OUTROS	235	275	306	478	663	558	805
TOTAL	3.667	3.408	4.190	4.418	5.768	5.248	5.249

FONTE: Orçamentos Anuais

Obs. * O item constr. e pavim. inclui serviços em regime de programação especial (rodovia Belém-Brasília).

QUADRO XII
EVOLUÇÃO DA RECEITA DE CAPITAL DO DNER

1967-73

FONTE	1967	1968	1969	1970	Cr\$ 10 ⁶ de 1973		
					1971	1972	1973
RECURS.							
ORÇ.							
IULCLG	2.276	2.741	3.142	2.997	3.412	2.908	3.100
FIN.EXT.	100	223	586	628	896	568	553
FIN.INT.	734	425	344	220	194	11	25
ANTECIP*	--	--	--	--	750	864	878
TRU	--	--	58	464	372	418	416
ITRP	--	--	--	108	114	121	183
OUTRAS	557	182	61	1	29	364	94
SUBTOT.	3.667	3.571	4.190	4.418	5.767	5.254	5.249
REC. EXTR.							
ORÇ.							
PIN	--	--	--	--	532	342	359
PRODOESTE	--	--	--	--	--	182	288
PROVALE	--	--	--	--	--	51	173
PROTERRA	--	--	--	--	--	211	270
TOTAL	3.667	3.571	4.190	4.418	6.299	6.040	6.339

FONTE: Orçamentos Anuais

Obs. * Não foi possível separar o item de antecipação de despesas para o ano de 1971.

O Quadro XI mostra que o total de despesas de capital realizado pelo DNER em 1973, em relação ao valor dispendido em 1967, aumentou em 43,14%; a despesa realizada com Estudos e Projetos também aumentou

significativamente -expressão, em certa medida, da articulação/surgimento das inúmeras firmas de consultoria especializadas em estudos e projetos rodoviários²³¹- confirmando a lógica então adotada de que 'governar é realizar despesas' (reitere-se, fora do setor governo); as despesas com restauração se mantiveram, no geral, inalteradas e bastante inferiores às verificadas com 'construção e pavimentação', sendo que elas, além disso, apresentaram sensível elevação nos anos de 1971 e 1972, com leve queda no ano seguinte (1973); e, por fim, observe-se que as transferências aos estados e municípios mantiveram-se relativamente estáveis ao longo de todo o período, embora chegando a rivalizar, em muitos momentos, inclusive com as despesas de Construção e Pavimentação.

Em adição, no que se refere às firmas de engenharia, cumpre ressaltar o crescimento da indústria de construção, destacando-se as de 'Pavimentação, terraplenagem e construção de estradas' e as de 'Construção de obras de arte', expressões típicas do desenvolvimento econômico encetado pelo 'milagre'²³².

O Quadro XII, por sua vez, complementa o QUADRO XI. A saber: a soma dos financiamentos internos e externos esteve situada, de maneira geral, na faixa dos 20 a 30% dos recursos orçamentários, o que está longe de ser irrisório; e, que o aparecimento dos recursos extra-orçamentários se verifica exatamente em 1971 (embora aí sejam apenas recursos do PIN) e, de modo privilegiado, no ano de 1972.

231. Vide a respeito *op. cit.*, nota 227, especialmente às páginas 183-4.

232. MIRANDA, E. B. A indústria da construção de vias de transporte. In: *RAP*, 8 (1): 321-46. Rio de Janeiro. Jan./mar.- 1974.

Reitere-se que no caso do modal rodoviário, diferentemente do que ocorre com o modal ferroviário, o usuário contribui com os investimentos realizados no setor. Este caso fica claro quando se considera, por exemplo, a receita proveniente da Taxa Rodoviária Única, que é cobrada de acordo com a potência, capacidade e idade do veículo; o mesmo acontece com o Imposto sobre Transporte Rodoviário de Passageiros que é cobrado em relação proporcional ao preço das passagens rodoviárias interestaduais e intermunicipais; e, o IULCLG que é cobrado no preço de lubrificantes utilizados não só por veículos automotores, como também por trens, navios, aviões e nos setores industriais, agrícolas e domésticos -o que anuncia, de modo claro, o privilegiamento do setor, posto que este fato consubstancia a transferência de renda intersetorial e classial (afora estas fontes de recursos, incluíam-se aí, em 1974, também o Fundo Rodoviário Nacional e o Fundo Especial de Conservação e Segurança do Tráfego).

A evolução da despesa de capital do setor rodoviário e a evolução dos fundos para investimento, reafirmam a questão do privilegiamento do rodoviarismo, como se segue:

QUADRO XIII

EVOLUÇÃO DA DESPESA DE CAPITAL E DOS FUNDOS DE INVESTIMENTO

ANO DISCRIMINAÇÃO	1967-72						
	Cr\$ milhões de 1972						
	1967	1968	1969	1970	1971	1972	
ROD. ^a e ^b	DESP. CAP.	3.522	3.168	4.040	4.224	4.958	5.342
DNER e DERS	FUND. INV.	1.874	2.363	3.065	3.415	3.805	4.370
	% FUND./INV.	53,2	74,6	75,8	80,8	76,8	81,8

FONTE: Extraído de PAOLA, M. e AZEREDO, L. R., op. cit., p. 144.

Obs. a. A partir de 1966, o setor rodoviário passou a contar também com recursos do Fundo Especial de Conservação e Segurança do Tráfego

b. A despesa de capital é referente apenas a investimento.

As despesas de capital cresceram ao longo de todo o período (com exceção do ano de 1968), particularmente a partir de 1969, sendo que os Fundos de Investimento participaram de modo expressivo nessas despesas.

Do conjunto de dados dos últimos dois Quadros, resulta que, a partir do biênio 1971-72, houve maior aceleração na destinação de recursos para o modal rodoviário.

No que se refere à destinação dos recursos, por 'regiões', observa-se o seguinte:

"(a) participação de cada região no total dos investimentos em construção e em pavimentação variou bastante ao longo do período. As regiões Sudeste, Centro-Oeste e Norte tiveram sua participação aumentada, enquanto as regiões Sudeste e Sul tiveram a sua bastante

diminuída. Agregando as regiões Sudeste e Sul vemos que sua participação decresceu de 70 para 66% do total, enquanto as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste tiveram a sua elevada de 30 para 40%, podendo-se inferir daí que o Governo teve como política aumentar o esforço de investimento nessas áreas. (Entretanto...), esta distribuição de recursos do DNER no período, baseada no levantamento dos recursos orçamentários, foi substancialmente modificada pela criação dos Programas Especiais de Investimentos (...). Esses programas alteraram (...) a distribuição regional de recursos, aumentando significativamente a participação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e, favorecendo ainda mais o Estado de Minas Gerais no seu confronto com os demais estados da região Sudeste²³³.

Tais Programas Especiais de Investimento, decididamente, privilegiaram regiões que não a Sudeste e a Sul. Através do PIN, na Amazônia, objetivou-se construir a Transamazônica e a Perimetral Norte; através do PRODOESTE, rodovias como a Brasília-Cuiabá, Cuiabá-Campo Grande, Campo Grande-Ponta Porã (na fronteira com o Paraguai), Cuiabá-Cáceres, etc.; e, através do PROVALE, um conjunto de estradas

233. Ibid nota 227, páginas 171-4. Intra-regionalmente alguns estados foram priorizados e não apenas Minas Gerais; também o foram o Ceará e a Bahia no Nordeste e o Rio Grande do Sul na região Sul. Por outro lado, "(muito) pouco foi realizado pelo DNER em termos de obras rodoviárias para os Estados do Rio de Janeiro e São Paulo..." (IDEM, p. 174) com algumas poucas e concentradas exceções como a BR-101 e a BR-116.

visando ao desenvolvimento do médio São Francisco e do norte de Minas Gerais²³⁴.

Contudo, a preocupação que estava posta não era apenas a de construir subsistemas regionais (do Nordeste, da Amazônia, do Sul, etc.). Havia também preocupação em interligá-los. E isto se fazia, anunciavam os 'vitoriosos de 64', através de rodovias como a Transamazônica, da ligação Teresina-São Luis com Belém do Pará, da Porto Velho-Cuiabá, da Cuiabá-Santarém, da São Paulo-Campo Grande, da Vitória-Belo Horizonte, da Uberaba-Rio Verde, da Uberlândia-Brasília, da Rio-Bahia, da Rio-Santos, do trecho São Paulo-Curitiba-Porto Alegre, etc. Além destes trechos e rodovias, pensavam aindaem um sistema de estradas multinacionais. Verifica-se, ademais, que Brasília aparece como ponto de articulação de diversas rodovias com as capitais dos estados, viabilizando assim a integração política e econômica do Brasil e dele com os latino-americanos²³⁵.

Portanto, visto que os recursos só apareceram em quantidades maiores a partir de 1972, evidentemente, até essa data, apesar dos avanços, o alcançado ficou aquém do pretendido.

A Transamazônica, por exemplo, concebida para constituir um eixo viário de 5.000 km, ligando o Nordeste seco ao Vale Amazônico, teve entregue ao tráfego, em 1972, seus primeiros 1.254 km de vias,

234. Ibid nota 62, p. 276. Os recursos desses Programas Especiais eram oriundos de recursos do Tesouro Nacional e destinavam-se a financiar programas específicos relacionados com a integração de determinadas áreas do País.

235. Ibid nota 62, p. 282.

abertos entre Marabá e Altamira. A Rodovia Manaus-Boa Vista é mencionada no texto citado à nota de rodapé nº 62 (p. 291) como uma rodovia importante -de ligação internacional-, estava nesse caso ainda em fase de construção. Do mesmo modo encontrava-se a rodovia Cuiabá-Santarém, a Belém-São Luis, a Perimetral Norte; a rodovia procedente de Alenquer e que seria uma continuação da Cuiabá-Santarém (ligando o Brasil ao Suriname); a rodovia Transacreana também estava em construção; etc²³⁶.

De fato, havia um rol enorme de rodovias em execução e outras em fase de término ou que foram concluídas neste período. A Rio-São Paulo, por exemplo, foi inteiramente duplicada. No Nordeste muitas foram as vias recuperadas e/ou asfaltadas. A Belém-Brasília tinha, em 1973, parte considerável de suas vias já asfaltadas. Pelo litoral estava em franca construção a BR-101, que incluía a majestosa Ponte Rio-Niterói (com seus 13 km lançados sobre a Baía de Guanabara), dentre uma série de obras de arte importantes, a Rio-Santos, etc. alcançando o sul de Natal no Rio Grande do Norte. Mencione-se especialmente que:

"(entre) as rodovias de maior importância já construídas nestes últimos cinco anos e em construção (...), podem se destacar: as radiais que partem de Brasília em todas as direções; as grandes transversais dos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul; e a ligação entre Campo Grande e Corumbá (...)"²³⁷.

236. Ibid nota 14, páginas 148-50.

237. Ibid nota 14, p. 153.

A par do Governo brasileiro ter se dedicado notadamente a atender as regiões mais subdesenvolvidas do País, destaque-se que São Paulo continuava na frente de todas as demais unidades da Federação, tanto quantitativa quanto qualitativamente²³⁸.

Na realidade, este estado podia conservar sua situação privilegiada em termos de rodovias, dentre outras razões peculiares, porque: seu dinamismo econômico lhe permitia gerar endogenamente recursos capazes de viabilizar obras importantes, seja em extensão seja em padrão de qualidade; também podia realizá-las dado à disponibilidade de recursos forâneos passíveis de serem obtidos, com certo grau de liberdade, através de operações de empréstimos; e, acrescente-se, que o Estado não foi inteiramente abandonado (vide duplicação da Rio-São Paulo, etc.) pelo Governo Federal, até mesmo por existir legislação alocando os recursos orçamentários entre as diversas unidades da Federação.

Acrescente-se, à composição deste cenário, o fato de que em 1970, por exemplo,

"(...) a participação dos investimentos em transportes na formação bruta de capital atingiu a importante proporção de 35,7% (...) ²³⁹.

238. Vide especialmente página 151 do trabalho constante da nota 14.

239. Ibid nota 198 (BARAT), p. 107.

Ou ainda, que enquanto o PIB cresceu no período 1971-73, em média, 11,0% a.a., o setor de transporte mais o de comunicações (relativamente inexpressivo) cresceram 10,1%. Do mesmo modo, enquanto a indústria de transformação creceu a taxas de 14,0 em 1972 e 16,3% em 1973; nestes mesmos anos, a indústria de materiais de transportes cresceu 22,5% e 27,6%, respectivamente.

Em suma: o setor de transportes desempenhou papel da maior relevância ao nível do dinamismo econômico então verificado. Consequentemente, a preponderância econômica e, em particular, a industrial do Estado de São Paulo, asseguraram a sua participação ao nível dos recursos alocados por vias institucionais e, principalmente, por sua capacidade de gerar divisas capazes de autofinanciar seus próprios gastos, inclusive, para acessar recursos externos ao País.

*

"A partir de (1966), (a automobilística) passou a crescer a um ritmo de 20% ao ano, enquanto o setor industrial cresceu à média anual de 11% e a economia brasileira alcançou 9% ao ano. A força propulsora dessa (...) fase (...) foi a indústria automobilística" (ALMEIDA, J. 1974: 298).

O Quadro (XIV), a seguir, ilustra o extraordinário crescimento dessa indústria.

QUADRO XIV

IND. DE MATER. DE TRANSP. - produção de veículos automotores

1967-72

ANO	AUTOM.	UTILIT.	CAM. MED.	CAM. PES.+ ÔNIBUS	TOTAL
1967	135.838	47.796	38.782	2.973	225.389
1968	169.008	50.912	55.534	4.261	279.715
1969	237.736	69.709	41.795	4.453	353.693
1970	249.920	123.681	37.380	5.066	416.047
1971	342.243	130.566	31.359	11.899	516.067
1972	402.140	144.959	42.128	13.243	600.470

FONTE: FUNDAÇÃO IBGE. Registro Ind. e Anuário Estatístico.

OBS. * Compreende jipes, camionetas de carga, de passag. e de uso misto

Também no que se refere a produção de tratores e de máquinas de terraplenagem houve aumentos expressivos: o total de tratores de roda (leves, médios e pesados somados) produzidos em 1967 foi de 6.219 unidades, sendo que, em 1971, alcançou 22.124 unidades; ou seja, um crescimento percentual da ordem de 256%. A produção de tratores de esteira em 1967 foi de 73 unidades; em 1972 este número alcançou 1.282 unidades -nestes anos extremos houve, portanto, um aumento percentual de 1.582%.

Uma das ilustrações mais expressivas do processo expansivo em pauta parece ser o atinente à capacidade produtiva instalada da indústria automobilística. Segundo ALMEIDA (1972: 298), em 1965, ela

era de 369.700 e, em 1967, de 374.700 unidades; no entanto, já em 1972 alcançava 944.200 unidades²⁴⁰.

Para este crescimento, evidentemente, os investimentos foram decisivos. Contudo, é preciso observar que a indústria automobilística, nos anos da retomada do crescimento (1967-1969), pôde contar com a capacidade produtiva (ociosa durante os anos recessivos 1962-66) herdada do período JK; e, adicionalmente, que a participação dos investimentos em transportes na formação bruta de capital (que atingira os expressivos 35,7% em 1970, como apontado) alcançara, no triênio 1965-67, o também espetacular montante de 40%. É bem verdade que a crise econômica reduziu a formação bruta de capital, o que relativiza a expressividade desse percentual. Contudo, é bom ressaltar a:

"reativação dos investimentos rodoviários bem como a relativa autonomia destes e da indústria automobilística em face da crise econômica" (BARAT 1973: 108).

Vale dizer: apesar dos pesares a indústria automobilística seguiu investindo. Vide a esse respeito o Quadro (XV) que se segue:

240. Este crescimento da capacidade produtiva foi, evidentemente, decisivo para o aumento da produção que se realizou.

QUADRO XV

INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS NA INDÚSTRIA DE VEÍCULOS

1967-73

ANO	Milhares de dólares		
	INVEST.	REINVEST.	TOTAL
1967	23.979	23.920	47.899
1968	12.030	2.232	14.262
1969	31.533	22.504	54.037
1970	1.890	31.758	33.648
1971	921	14.903	15.824
1972	58.091	61.027	119.118
1973	35.187	45.919	81.106

FONTE: ANFAVEA. Op. cit., p. 40.

Os dados mostram que houve investimentos estrangeiros na indústria de veículos no primeiro triênio em pauta, o da retomada do crescimento econômico -mesmo tendo em conta a capacidade ociosa herdada-, como ainda que, à exceção do ano de 1971, eles continuaram a se verificar e a valores mais significativos nos anos de 1972 e 1973. Além das expectativas favoráveis à sua realização, o crescimento do investimento estrangeiro nesta indústria se explica também em virtude dos seguintes elementos: do crescimento da produção, em certa medida, e das vendas realizadas no mercado interno, confirmando, ano a ano, o seu bom desempenho.

Sobre o aumento da produção nada mais há para comentar: ela cresceu -e de modo firme- ao longo de todo o período.

No que se refere ao segundo elemento, as expectativas favoráveis, embora não seja inteiramente adequado, é fato que o faturamento líquido da indústria de autoveículos cresceu no período, saltando de (em milhão de Cz\$ de 1987) 127.890 em 1967 para 331.534 em 1973; estes valores, em relação ao PIB industrial, desses mesmos anos extremos, representavam, respectivamente, 11,3% e 13,3% (ANFAVEA, op. cit., p. 39). Do mesmo modo, se elevou a remessa de lucros e dividendos desta indústria (de autoveículos): de 1.629 em 1967 para 10.885 em 1973 (em milhares de dólares).

Quanto ao terceiro elemento, as vendas de autoveículos para o mercado interno, elas eram em 1967 de 139.211 unidades e, em 1973, atingiram 557.692; as de comerciais leves, nos mesmos anos, passaram de 55.304 para 106.318 e, os comerciais pesados saltaram de 32.397 para 71.218.

Há, no entanto, um quarto elemento explicativo do aumento do investimento no período. Antes foi mencionada a relativa autonomia dos investimentos realizados na indústria automobilística em face da crise econômica da primeira metade dos anos 60 (aproximadamente). Isto, em parte, se explica porque, apesar da diminuição do nível da atividade econômica e dos baixos salários, a indústria automobilística passou a orientar sua produção para as faixas mais elevadas de renda, tendo que adotar para este fim, como um dos pilares de sua estratégia competitiva, a diferenciação de produto.

Neste contexto, verificou-se também o desenvolvimento do mercado de carros usados para os estratos sociais mais baixos -o que, por sua vez, contribuiu para a reativação da indústria. Ambos os mercados passaram a contar com o instrumento recém-criado do crédito direto ao consumidor.

Assim, diante de tais condições, de mercado e de financiamento ao consumo, a indústria automobilística tratou de obter recursos para financiar sua nova e necessária configuração de oligopólio diferenciado, posto que a indústria pré-1967 não estava preparada para engajar-se em estratégia dessa natureza. Evidentemente, dado ao poderio econômico-financeiro das multinacionais, tanto das que aqui já se encontravam, quanto das que para aqui vieram (as três maiores montadoras norte-americanas, por exemplo, datam dessa época; a italiana FIAT veio na entrada dos anos 70), houve a inevitável centralização de capital (incorporações) na medida em que a produção dos novos modelos exigiam pesados investimentos (tenha-se em conta a descontinuidade tecnológica do investimento e as condições de entrada). Desse modo, verificou-se um vertiginoso aumento da capacidade produtiva da economia no período 1967-73.

Entretanto, apesar do aumento da produção, a capacidade ociosa, ao longo de todo o período, nunca chegou a ser desprezível, a saber:

QUADRO XVI

NÍVEIS DE CAPACIDADE OCIOSA - indústria automob. brasileira

1965/67/72

ANO	CAPACIDADE INSTALADA	PRODUÇÃO EFETIVA	CAPACIDADE OCIOSA (%)
1965	369.700	185.173	49,9
1967	374.700	225.389	39,8
1972	944.200	609.470	35,5

FONTE: ALMEIDA, J. Op. cit., p. 298.

Adicione-se que na etapa da recuperação do ritmo de crescimento, a produção de automóveis dependeu, sobretudo, dos modelos de médio e de grande portes.

"Essas características seriam alteradas na década de 1970: os automóveis pequenos foram os responsáveis por 78% do aumento de 125% da produção de automóveis no período 1970-74, enquanto os modelos médios e médios-grandes respondiam por 9 e 10%, respectivamente" (GUIMARÃES, E. A. 1982:148).

Na mesma linha de argumentação, tem-se o comentário de PRADO (1974: 42) assinalando que:

"(no) primeiro semestre de 1973 foram produzidas cerca de 337 mil unidades, das quais quase 65% foram automóveis; os caminhões representaram menos de 8% e os ônibus não chegaram a 0,5%".

Com relação à diferenciação do produto, o Quadro que se segue é esclarecedor:

QUADRO XVII

NÚMERO DE MODELOS FABRICADOS - indústria autom. brasileira
1960 e 1967-72

ANO	AUTOM.	UTILIT.	CAMINH. MÉDIOS	CAMINH. PESADOS	ÔNIBUS COMPLETO
1960	07	16	09	09	01
1967	15	26	14	14	02
1968	14	27	14	15	02
1969	20	25	16	17	03
1970	27	26	21	26	06
1971	34	26	21	28	06
1972	33	25	19	36	07

FONTE: ALMEIDA, J. Op. cit., p. 300.

Segundo o mesmo ALMEIDA (1974: 300), em 1962, eram 54 os modelos, sendo que, em 1972, eles alcançavam 133; isto é, os modelos disponíveis no mercado mais que dobraram em dez anos. A indústria serial de um único ou de poucos modelos estava liquidada no Brasil (já a partir de 1967 como indica o Quadro XVII). O mesmo Almeida (p. 301), em tom conclusivo, assinala que:

"(a) proliferação de modelos é a estratégia mais utilizada pela estrutura oligopolista, na batalha para manter a posição conquistada no mercado e para atrair novos compradores".

E, no Brasil, foi largamente utilizada esta estratégia que, simultaneamente, respondia pelo incremento do investimento então verificado.

Esta situação ganhou nitidez a partir de 1973. Como observa GUIMARÃES (1982: 145-6):

"(...) o processo de investimento nas indústrias de veículos, em geral, e na indústria de automóveis em particular, tornar-se-ia vinculado ao engajamento em programas de exportação. Isso refletia a criação de incentivos específicos à exportação em 1972 e a supressão dos incentivos tradicionais no caso da indústria de automóveis em 1974".

As exportações de automóveis eram, por exemplo, em 1969, de apenas três unidades; em 1970, de 52 unidades; e, em 1973, 13.891 unidades. Os comerciais leves exportados, em 1970, atingiam 201 unidades apenas, ao passo que em 1973 eram de 4.662 unidades. Os comerciais pesados alcançavam o número de 35 unidades exportadas em 1967, em 1971 de 396 e, em 1973, de 5.953 unidades. Por conseguinte, o mercado interno constituía a base da indústria automobilística brasileira durante os anos do 'milagre',²⁴¹.

*

241. Embora a Balança Comercial dessa indústria tenha persistido sistematicamente desfavorável para o País ao longo desses anos (1967-1973).

Vale observar, adicionalmente, a expansão da frota de veículos por 'regiões'. Como se segue:

QUADRO XVIII

EXPANSÃO DA FROTA DE VEÍCULOS (passag. e carga), POR 'REGIÕES'

1960 e 1970

ANO	Em unidades			
	1960		1970	
'REGIÕES'	PASSAG.	CARGA	PASSAG.	CARGA
NE	6.910	3.231	42.266	11.707
NO	61.586	43.327	228.132	73.003
MG, ES e RJ	198.952	99.859	653.866	150.447
SP	240.510	141.257	950.631	201.935
PR, SC e RS	124.225	93.840	502.961	175.786
GO,MS, MT e RO	15.392	7.835	86.429	32.539
BRASIL	647.573	398.349	2.464.285	645.417

FONTE: Fundação IBGE. Anuário Estatístico do Brasil, 1963, 1973 e 1982.

As taxas de crescimento foram expressivas para todas as 'regiões', tanto em termos de veículos de carga quanto de passageiros, destacando-se aí, mais uma vez, a prevalência dos Estados de MG, ES, RJ e SP em relação aos totais dos dois anos considerados. Isto, por conseguinte, indica que as frotas permaneceram, na passagem de 1960 para 1970, fortemente concentradas nessa 'região'. Mas, como já foi analisado, indica também que os estados 'periféricos' passaram a acompanhar (embora, diferenciadamente) o crescimento da economia brasileira.

CAPÍTULO VI

CRISE DO PADRÃO DE DESENVOLVIMENTO E DESESTRUTURAÇÃO DOS TRANSPORTES
(1974-90)

Este capítulo está organizado em três seções. A primeira, intitulada 'II PND: primeiro ensaio crítico oficial ao padrão nacional de transportes e sua lógica econômico-espacial (1974-79)' -alguns desdobramentos; a segunda, 'Agravamento dos transportes: crise energética e política recessiva (1979-85)'; e, a terceira, 'Esgotamento do padrão de transportes: diagnóstico e (algumas) propostas de (re)arranjos institucionais (1985-90)'.

*

VI.1. II PND: primeiro ensaio crítico oficial ao padrão nacional de transportes e sua lógica econômico-espacial (1974-79) -alguns desdobramentos.

O período 1974-76 assinala a última fase de crescimento da economia brasileira sob a égide do padrão de desenvolvimento implantado durante o governo JK. Na verdade, este período representou uma espécie de sobrevida de tal padrão (e teve no II PND sua matriz político-econômica); ao final de 1976, todavia, a sociedade brasileira começou a apreender que a fase expansiva terminara²⁴².

242. Na realidade, muitos economistas já apontavam, mesmo no auge (1970-73), que o fato da renda e do emprego estarem se elevando não significa garantia de que a economia está(va) indo bem. Pode acontecer, e isto se verificava, que as taxas de

O II PND partia do reconhecimento de que o modelo de desenvolvimento vigente produzira uma sociedade profundamente injusta (sintetizada no denominado capitalismo selvagem e que o Censo de 1970 mostrara, com duras tintas -a distribuição de renda se agravara ainda mais em relação ao Censo de 1960), com alta concentração de suas atividades econômicas no entorno do Estado de São Paulo (com conseqüente agravamento dos 'desequilíbrios regionais') e privilegiadora da produção de bens de consumo duráveis em detrimento da de bens de capital. Quanto a São Paulo, vale sublinhar que data dessa época o agravamento da chamada questão urbana e o avanço do movimento sindical, daí descentralizar as atividades econômicas não só possuía o sentido de 'quebrar o costado' de um dos vértices (senão do principal) do quadrilátero de poder, como também significava a recusa por parte do Poder Público em fazer frente ao necessário investimento social urbano.

No 'essencial', o II PND obedecia à lógica de que a 'distensão lenta, segura e gradual' que aí se iniciava requeria levar o desenvolvimento econômico para regiões da periferia nacional (neste sentido, a questão de São Paulo não estava posta decisivamente na agenda do Estado, posto que à exceção de tal estado e do Rio de Janeiro, os demais cresciam acima da média nacional). De qualquer modo, isto permitiria cumprir um objetivo político: esvaziar, via o

acumulação de capital estejam crescendo cada vez menos. Este é, por exemplo, o teor das críticas veiculadas à época por Maria da Conceição Tavares e sintetizadas em um trabalho de BELLUZZO e CARDOSO DE MELLO intitulado Reflexões sobre a crise atual. In: Crise: o fim das ilusões, Escrita/Ensaio, Anal nº 2. São Paulo, 1977.

econômico, o peso político que o mencionado estado gestara, estabelecendo, simultaneamente, alianças políticas capazes de garantir aos 'donos do poder' uma 'distensão segura' e no "timing" por eles desejado. Deste modo, almejavam, poderiam até mesmo conservar o poder quando as regras democrático-institucionais estivessem em vigor (LESSA 1978).

À composição desse quadro soma-se a ocorrência, ao final do ano de 1973, do 'primeiro choque do petróleo', conquanto bastante relativizado no II PND e pelo Governo Geisel. O discurso do Brasil como uma 'ilha de tranquilidade em um mar revolto' (leia-se, economia internacional) é dessa época. Além disso, chegava-se a dizer que a crise constituía, inclusive, uma ótima oportunidade para o País atuar nas 'brechas' de mercado e para explorar as disputas entre as mega economias e empresas mundiais de forma a obter vantagens econômicas²⁴³.

O tom ufanista prevalente no Governo Geisel foi decisivo no sentido de impedir a realização de uma análise acurada que apreendesse a crise de então em toda a sua gravidade.

243. Parece que a máxima 'gersoniana' de que 'é preciso levar vantagem em tudo' chegou até mesmo aos aparelhos de Estado; e falar em crise coisa das "aves agourentas do pessimismo" ou das "das eternas cassandras descontentes" - vocalizava o ditador de plantão.

De outro lado, em que pese o discurso apologético da 'revolução', não havia como deixar de reconhecer os perversos resultados do 'milagre',²⁴⁴ e, menos ainda, os problemas imediatos acarretados pelo 'choque'. Não havia, em suma, como escamotear tais problemas, como observam MELO e FONSECA (1981:1) -tenha-se em conta a extrema dependência e a vulnerabilidade da economia brasileira do petróleo e de seus derivados. Exemplo: de setembro de 1973 para janeiro de 1974:

"o preço do petróleo importado pelo Brasil passou de cerca de US\$ 3 por barril para US\$ 12 (... e que o Brasil, que tinha gasto US\$ 469 milhões com a importação de petróleo em 1972, teve que despende US\$ 2.840 milhões em 1974".

As implicações da elevação dos preços do petróleo atingiam, evidentemente, a Balança Comercial, a dívida pública (que começava a mostrar as consequências negativas do acelerado endividamento externo verificado a partir, principalmente, de 1968) e o processo de formação dos preços; e, em certo sentido (mais profundo), o próprio pressuposto do padrão de desenvolvimento implantado em 1956-61, ou seja:

"o de que o padrão de industrialização e os hábitos de consumo das nações avançadas no contexto da civilização industrial poderiam generalizar-se nas nações atrasadas,

244. Um dos aspectos mais proeminentes foi a publicação dos resultados do Censo de 1970 da Fundação IBGE que, ao atestar a gravidade da situação social dos brasileiros nos anos 60, em particular da distribuição da renda, permitiu uma tomada de consciência mais ampla da sociedade brasileira sobre a situação. Destaque-se também a publicação, em 1975, do livro A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento (org. Ricardo Tolipau e Arthur C. Tinelli). Zahar. Biblioteca de Ciências Sociais. Rio de Janeiro.

bastando para isso a adoção de políticas de desenvolvimento adequadas" (MELO e FONSECA 1981: 127).

As preocupações suscitadas, não significavam entretanto nenhum pessimismo governamental sobre as possibilidades de sustentar o crescimento sobre aquelas bases energéticas. Isto, no entanto, não significava a inexistência aí, ainda que tímido, de um primeiro ensaio crítico do modelo de desenvolvimento, particularmente sobre sua extrema dependência de uma única fonte energética²⁴⁵.

As alusões críticas ao transporte rodoviário de cargas por caminhões e ao de passageiros por automóveis (e caracteristicamente individualizado) aponta(va)m para a valorização do ferroviarismo (e de outros como o hidroviário e por dutos, por exemplo) e do transporte coletivo, de forma a diminuir o consumo dos derivados de petróleo por unidade transportada.

Segundo LESSA (1974: 120-1):

"(o) transporte hidroviário foi reforçado com a nova prioridade aos investimentos portuários. Porém aqui a grande novidade do II PND foi o Programa de Desenvolvimento Ferroviário. Suas metas iniciais previam triplicar as toneladas/km transportadas entre 1973 e 1980. Para tal indicava a construção de 3.800 km de

245. Tímido porque, como diziam os opositoristas, em tom de blague, a 'revolução' não erra. Assim, o máximo que o Governo Geisel admitia era corrigir certas distorções (enfeixadas no 'capitalismo selvagem') para, aí sim, "terminar a obra iniciada pela revolução". À luz dessa concepção não havia como admitir fracasso ou percalços significativos.

novas linhas, e variantes, melhoramentos em 10.800 km de linhas existentes, mudança de bitola em 3.200 km e aquisição de 25.000 vagões e 300 locomotivas".

A participação dos investimentos realizados no setor hidroviário, em relação ao total investido no conjunto dos modais, ano a ano, aumentou de 7,1% em 1974 para 8,4% em 1975; o mesmo ocorreu com o ferroviário, que passou de 47,9% em 1974 para 49,0% em 1975; e com o transporte verificado por dutos, que passou de 2,3% para 3,0% (em 1974 e 1975, respectivamente). Contudo, há que se relativizar o aumento verificado, uma vez que embora

"a tendência de aumento da participação relativa dos investimentos rodoviários (tenha se mantido) constante até 1973, quando, em decorrência da crise do petróleo, se deu início a uma reformulação na alocação de recursos, tal reformulação (...) veio encontrar a estrutura dos órgãos ferroviários, de navegação e portuários despreparados para desenvolver ação efetiva na área de investimentos (...)"²⁴⁶.

A consideração das despesas federais, por programas de transportes e categorias econômicas, mostra que este setor auferia 23,6% em 1974 e 28,3% em 1975. A esse respeito, como observam AFONSO e SOUZA (1977: 85), verificou-se o seguinte:

246. Citação e dados extraídos da página 240 do trabalho de Paulo B. Nazareth já apontado. Os investimentos verificados no rodoviário apresentaram o seguinte comportamento (participação percentual em relação ao total): 76,4 em 1960; 79,8 em 1965, 83,1 em 1970; 76,2 em 1973; 74,8 em 1974; e, 68,8 em 1975 - portanto, crescimento até 1970, e em 1973 o início de perda de posição relativa.

"(o) Governo Geisel destina um terço do orçamento federal e 58% das despesas de capital para um único programa: transportes".

Mencione-se, em consonância com LESSA (1978: 117), que os programas rodoviários contavam com fontes tributárias vinculadas - no orçamento para 1974, por exemplo, estas vinculações correspondiam a 35% da receita do Tesouro.

A respeito da expansão da rede rodoviária federal, o quadro que segue é ilustrativo:

QUADRO I

EXTENSÃO DA REDE RODOVIÁRIA FEDERAL

1974-77

ANO	TOTAL	Em km
		PAVIMENTADA
1974	66.815	38.157
1975	68.965	40.189
1976	70.198	41.762
1977	70.868	42.911

FONTE: SAES, F. A. Transportes e comunicações, p. 419 (mimeo).

O Quadro (I) mostra que houve aumento na extensão da rede rodoviária federal total e na pavimentada. Entretanto, mostra que ele não foi expressivo -chegando mesmo a declinar na passagem de 1977 para 1978 (cf. dados do mesmo Autor); tampouco seus dados mostram qualquer

contraponto significativo a tal movimento por parte dos governos estaduais e municipais.

Por conseguinte, não há como negar que o setor de transporte mereceu atenção no período 1974-76, sendo dispensada maior atenção principalmente, no entanto, aos modais alternativos ao rodoviário (apesar das dificuldades estruturais de seus órgãos gestores).

Todavia, é preciso examinar este privilegiamento mais detidamente -vide inicialmente o Quadro (II) que se segue.

QUADRO II

DESPESA FEDERAL EM TRANSPORTES, FERROV. E RODOV.

MODAL	1974-75						Cr\$ 1.000.000					
	1974			1975			1974			1975		
	DESPEASAS			DESPEASAS			DESPEASAS			DESPEASAS		
	CORR.	CAPIT.	TOTAL	CORR.	CAPIT.	TOTAL	CORR.	CAPIT.	TOTAL	CORR.	CAPIT.	TOTAL
RODOV.	931	15%	5.281	85%	6.212	37%	2.666	26%	7.429	74%	10.094	32%
FERROV.	2.477	37%	4.172	63%	6.649	40%	3.261	30%	7.720	70%	10.981	35%

FONTE: Extraído do Quadro 22, p. 86, do trabalho intitulado O Estado e o desenvolvimento capitalista no Brasil. Paz e Terra, Rio de Janeiro. 1977.

"Uma primeira análise desse quadro (...) poderia sugerir que o Estado dá prioridade (...) aos gastos com ferrovias: 40% e 35% a ferrovias contra 37 e 32% a rodovias (...). Se examinarmos, no entanto, a composição desses gastos, veremos que em 1974 o programa

ferroviário dedica 37% a despesas correntes (de modo geral gastos com pagamento de pessoal e manutenção) enquanto 85% do gasto com rodovias representa despesas de capital" (AFONSO e SOUZA 1977: 85).

É verdade que no período Geisel, como foi apontado, falou-se em priorizar o modal ferroviário e que ele recebeu maiores aportes de recursos governamentais (que, na realidade, não podem ser considerados desprezíveis). Contudo, observe-se que as maiores dotações de recursos orientados ao setor deveram-se, antes de mais nada, às necessidades de determinado setor do capital multinacional, o da exportação de minérios.

"De fato (...) os anos de 1974 e 1975 (indicam) que 40% e 46% dos gastos foram destinados aos 'corredores de exportação' (correspondentes a 4% e 4,5% do total dos gastos da União)" (Idem, p. 89)²⁴⁷.

Embora não apenas. Além dos minérios, havia uma clara preocupação com as exportações agrícolas e com as safras agroenergéticas. De qualquer forma, a retirada destas mercadorias de seus locais de produção, seja para as cidades grandes ou para os portos, exigia pesados investimentos em transportes.

247. "As exportações de minérios crescem em ritmo acelerado, provocando o colapso da obsoleta rede ferroviária existente" (AFONSO e SOUZA 1977: 89).

Desse modo, o particularismo da opção ferroviarista (antes referida) mostra-se com toda clareza ao se verificar que:

"(...) o Estado empregou (apenas) 0,1% em 1974 e 1,4% em 1975 (do total de gastos federais) em transporte ferroviário suburbano nas cidades de São Paulo e Grande Rio (...)" (Idem: 91).

Ademais, no limite, a extensão da rede ferroviária mantêve-se inalterada: passou de 30.473 km em 1974 para 29.951 km em 1978. O pessoal empregado que era de 143.270 em 1974, em 1977 já declinara para 128.190 e, em 1978 mais ainda, para 125.496. O total de locomotivas que também aumentara de 1.781 para 1.990, respectivamente em 1974 e 1976, em 1977 e 1978 atingiu valores inferiores ao de 1976. As locomotivas a diesel se elevaram de 1.531 para 1.773 (1974 e 1976, respectivamente) afirmando a ocorrência de (algum) aumento de produtividade (ratificado pela diminuição do número de locomotivas a vapor que passou de 69 para 47 -embora as locomotivas a vapor tenham continuado a ser cada vez menos utilizadas na viação férrea brasileira, as locomotivas a diesel não mostraram nos anos 1977-80 qualquer tendência clara de aumento expressivo; o número de vagões também se elevou na passagem 1974-76 (de 61.477 para 64.148, idem), no entanto, se em 1977 era de 69.298, em 1980 não chegava a 69.000²⁴⁸).

248. Ibid trabalho de Saes citado à nota 61, p. 414.

Assim, o empuxe ferroviarista, além de particular, foi localizado (ficando concentrado, portanto, em algumas ferrovias e trechos -como ficará claro adiante) e restrito aos anos 1974-76. Em 1977, por exemplo:

"(...) os investimentos globais em transportes caem 5,3% em relação ao ano anterior (1976) mas, ao passo que os investimentos em rodovias decrescem apenas 4,4% em relação a 1976, os investimentos em ferrovias e equipamento ferroviário, que em 1975 e 1976 começavam a crescer a taxas mais elevadas que as realizadas em rodovias, decrescem nada menos que 20,2% em relação ao que fora investido em 1976 nessa modalidade" (MELO e FONSECA 1981: 120-1).

Ainda segundo esses Autores, o irrealismo do Governo Geisel evidenciava-se, para ilustrar, no fato de que:

"(...) segundo o Programa de Desenvolvimento dos Transportes para o quinquênio 1975/79, em 1980 o transporte de carga no Brasil seria realizado em (...) 32% pela ferovi(a...); (entretanto, neste ano, as) ferrovias e hidrovias, juntas, perfaziam modestos 26,4%, (...) (Idem, p. 121)²⁴⁹.

249. Outro não é o sentido da denominação da tese de titulação de Carlos Lessa, ou seja, A estratégia de desenvolvimento 1974-76: sonho e fracasso.

Entre o intento e o realizado, é óbvio, foi distância. À guisa de complemento, observe-se que a participação do modal ferroviário no tráfego de carga que no período 1974-76 estivera na faixa de 19,4% do total, já em 1977 declinara para 17,0%, e assim sucessivamente até chegar a 16,3% em 1980. Por outro lado, o rodoviário que estivera na faixa dos 67,8%, em 1977 já se elevara para 70,2%, alcançando 70,5% em 1980.

O exame, ano a ano, dos modais rodoviário e ferroviário, em termos de passageiro e de carga transportados (com seus respectivos percentuais considerados frente aos demais modais), mostra o seguinte (vide Quadros IV e V):

QUADRO III

PASSAG. TRANSPORTADOS, FERROV. RODOV.

ANO	1974-76				Milhão de Passag./Km	
	1974		1975		1976	
	Nº ABS.	%	Nº ABS.	%	Nº ABS.	%
FERROV.	4.744	2,5	4.894	2,2	4.889	1,9
RODOV.	184.906	95,2	211.174	95,5	241.182	93,8

FONTE: SAES, F.A. Op. cit., p. 409.

QUADRO IV

CARGAS TRANSPORTADAS, FERROV. E RODOV.

ANO	1974-76					
	1974		1975		1976	
	Nº ABS.	%	Nº ABS.	%	Nº ABS.	%
FERROV.	54.688	19,8	58.788	19,4	63.136	19,1
RODOV.	185.500	67,3	204.824	67,6	226.160	68,5

FONTE: SAES, F. A. Idem, p. 410.

Assim, verifica-se que o modal ferroviário embora tenha aumentado o transporte de passag./km. e de carga (ton./km.) em termos absolutos, em ambos sua participação relativa declinou (e sucessivamente) no período em questão; já o rodoviário, também aumentou seu transporte em termos absolutos, sendo que no caso de carga, o aumento se verificou ainda ao nível percentual, ao passo que no de passageiros, houve uma elevação de 1974 para 1975, e queda em relação a estes anos em 1976.

Adicione-se: em 1977 e 1978, o total de passageiros transportados pelo modal ferroviário quase que triplicou em relação aos valores de 1974-76, embora as participações percentuais desse tipo de transporte tenham crescido relativamente menos -mas não pouco (posto que dobrou). O transporte de passageiros por rodovia, por sua vez, continuou sua marcha ascendente, tanto em termos absolutos como em termos percentuais (atingindo, em 1978, 314.596 milhões de passageiros/km que correspondiam a 94,7% do total transportado).

Tal crescimento pode se explicar não só pela explosiva urbanização que o 'milagre econômico' agudizara, como pelo encarecimento relativo do transporte rodoviário vis-à-vis o ferroviário (parte deste realizado a diesel elétrico ou elétrico).

No que se refere ao transporte de carga verifica-se que o modal ferroviário alcançou, em 1977, 60.603 milhão de toneladas/km, valor este inferior ao de 1976, sendo que, no entanto, o valor de 1978 (63.989) sinalizava uma sensível melhora em relação aos valores observados no período 1974-77. Possivelmente, como expressão dessa melhora (embora localizada) e do encarecimento do transporte de carga sobre pneus, houve um decréscimo do volume transportado, via rodoviário em 1977 (168.200), com razoável recuperação já em 1978 (181.500). Em termos percentuais, a ferrovia alcançou índices mais expressivos do que os logrados no período 1974-76 (em média 19,43), a saber: 22,0% em 1974 e 21,4% em 1975; já a rodovia perdeu posição relativa nestes dois anos (61,1 % em 1974 e 60,7% em 1975).

Em suma: o aumento no transporte ferroviário de cargas e de passageiros derivou, em parte, dos maiores recursos nele empregados, em particular no transporte de cargas e em operações de diversas ferrovias especializadas e, evidentemente, do crescimento econômico de então; no caso do transporte suburbano, pelo modal ferroviário, vide comentário anterior e considere-se que a própria urbanização acelerada de cidades como Rio de Janeiro e São Paulo, por si só, implicaram em tal aumento; já no que se refere ao modal rodoviário, os aumentos absolutos de cargas e de passageiros transportados mostram que, mesmo

diante da inflexão antes apontada, ele continuou a ser o mais contemplado pelos gastos públicos, especialmente dos federais.

Para concluir, quanto ao ferroviário, vale observar que também, a nível regional, em nenhuma das 'regiões' consideradas, se verificou aumento da extensão das vias férreas. Como se segue:

QUADRO V

EXTENSÃO DA REDE FERROVIÁRIA EM TRÁFEGO, POR "REGIÕES"

1970 E 1977

'REGIÕES'	1970	1977
NO	1.127	660
NE	6.858	6.281
MG, ES E RJ	8.961	8.169
SP	5.870	5.741
SUL	7.125	7.090
CO	2.161	1.914
TOTAL	32.102	29.855

FONTE: SAES, F.A. Op. cit., p. 412.

Verifica-se ainda, como nos períodos antes examinados, que as 'regiões' de SP e de MG, ES e RJ continuam concentrando a maior parte das vias férreas do País.

É preciso, ademais, lembrar que o Governo Geisel fez uma opção clara por incentivar as exportações de modo a explorar as 'brechas' abertas no quadro suscitado pelo choque do petróleo (acoplado aos problemas do Balanço de Pagamento que já se faziam sentir devido ao pesado endividamento externo que fora realizado desde 1968). A esse respeito, como anota CANO (1988.: 23):

"(para) atender ao esforço exportador e à modernização em geral, o gasto público não mediu esforços na ampliação da infra-estrutura de transportes (...) ²⁵⁰.

É à luz da lógica da correção dos desbalanceamentos da organização industrial que se deve considerar colocação como esta. De outro modo: a industrialização e/ou produção de insumos industriais nas regiões periféricas nacionais se articulavam formando uma unidade política com o esforço exportador, com as ferrovias especializadas e com a 'distensão lenta, segura e gradual'.

Com relação especificamente aos insumos básicos, esta época registra a edição de um conjunto de projetos, como os de siderurgia, não-ferrosos, etc. -aqui obedecendo, em particular (mas não apenas), a lógica da correção do padrão de industrialização (LESSA 1978). Observe-se que estes projetos, em sua maioria, localizavam-se na 'periferia nacional' (CANO 1988: 27).

250. "Não é demais lembrar que nesse conjunto de projetos se tentou fazer coisas desnecessárias ou de dimensão inadequada para o momento, o que comprometeu ainda mais os investimentos e as contas públicas, forçando inclusive a paralisação total ou parcial de alguns projetos, tais como no caso (dos...) transportes" (idem, p. 23).

Ainda CANO (mesmo trabalho e página):

"(as) políticas de incentivos para o desenvolvimento regional lograram êxito, em termos de atração de investimentos industriais (...). Na década de 1970, quando a industrialização avança criando novos setores, a periferia nacional passaria a ser a maior receptora do investimento, tanto por sua base de recursos naturais quanto por força de decisões macro-políticas do governo federal (...)".

Estes anos constituem, em síntese, os anos privilegiados da segunda fase da integração nacional (a da dominação do capital produtivo) (CANO 1985).

*

O discurso pró-produção de tratores, caminhões e veículos de transporte coletivo em relação a veículos de passeio, e dentre estes dos que consumissem menos combustível verificado no Governo Geisel, logo mostrou seus limites. A idéia de crescimento do faturamento da indústria automobilística, via produção de automóveis para o mercado interno, chegou mesmo a ser brandida pelo governo; a expansão deste faturamento se verificaria através das exportações²⁵¹.

251. *Ibid* nota 97.

Contudo, como mostra este mesmo Autor, a indústria automobilística não assumiu este discurso (não assumindo, por conseguinte, o próprio II PND). Vale lembrar que esta indústria constitui uma das mais importantes fontes arrecadoras de impostos e de geração de empregos do País. Além disso, na medida em que o tipo e a diversificação de seus modelos correspondem ao perfil de repartição pessoal da renda de então, dado à força política que possui, ela pôde prosseguir afirmando a sua lógica competitiva (LESSA 1978: 191-2).

"A indústria não somente não alterou seu comportamento, como pôde, após 1974, frente à realidade inexorável de reversão cíclica, obter sem maior dificuldade um recuo na implementação político-econômico (...). Por outro lado, ao longo do triênio, a indústria ampliou suas exportações e passou a gerar um saldo positivo em suas transações externas com bens em respostas à política de fomento às exportações" (LESSA 1978: 196)²⁵².

Entretanto, nem tudo se verificou às mil maravilhas. Observe o quadro seguinte:

252. Exemplo das dificuldades enfrentadas pelo Governo diante da indústria automobilística e de outros grupos poderosos existentes na economia brasileira foi a nati-morta tentativa de realizar racionamento de combustíveis.

QUADRO VI
TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO DA INDÚSTRIA DE MATERIAL
DE TRANSP. E DA PRODUÇÃO DE AUTOMÓVEIS DE PASSEIO, P/
O MERCADO INTERNO

1974-77

ANOS	IND. MAT. TRANSP.	PROD. AUTOM. MERC. INTERN
1974	18,8	13,1
1975	0,5	8,7
1976	7,3	6,9
1977	-2,6	-6,4

FONTE: Extraído de MELO e FONSECA, op. cit., p. 120.

"O fato que chama a atenção na comparação do desempenho da indústria de material de transporte, e da produção de automóveis de passageiros, no período (...) 1974-(77) é a pronunciada oscilação nas taxas anuais de crescimento que passam a se verificar neste (...) período (...). Na verdade, 1974 marca definitivamente o fim da fase expansiva e da confiança eufórica que caracterizou o 'milagre econômico' e" (MELO e FONSECA 1981: 126).

Na mesma linha de observação, GUIMARÃES (1982: 150-1) mostra que a indústria automobilística passou a enfrentar problemas a partir de 1974. Isto derivaria do seguinte: diminuição do ritmo de crescimento da economia brasileira, elevação dos preços, política econômica contracionista de combate à inflação, crise mundial do

petróleo, aumento dos preços dos combustíveis e algumas restrições ao consumo de combustíveis (particularmente devido ao seu aumento de preço e à diminuição do tempo de funcionamento dos postos).

O faturamento líquido verificado na produção de autoveículos que ainda crescera de Cz\$ 365.392 milhões em 1974 para Cz\$ 405.039 milhões em 1975, já declinara para Cz\$ 388.083 milhões em 1976. O mesmo comportamento se verifica quando se considera o conjunto da indústria automobilística²⁵³. Da mesma forma se comportou a relação total do faturamento líquido da indústria automobilística/PIB industrial (em %), a saber: 13,1; 13,5; e, 11,7.

Assim, o ano de 1976 começava a desvelar, concretamente, que não adiantava mais vocalizar contra os críticos do regime adjetivos que buscavam rotulá-los como impatriotas. A crise ia se colocando e se explicitando para toda a sociedade brasileira.

Nesta perspectiva, a consideração dos investimentos e reinvestimentos estrangeiros na indústria automobilística foram nucleares. Tais dispêndios, no setor veículos (anuais e em milhares de dólares), também mostraram que a situação econômica do País foi apreendida por eles como delicada. Os valores aí dispendidos foram os seguintes: 133.770 em 1974; 65.726 em 1975; e, 119.334 em 1976 -ao

253. Os valores, respectivos, para os anos acima, em milhões, foram os seguintes: Cz\$ 430.579; 494.600; e, Cz\$ 468.905. Estes dados e o que consta no parágrafo foram extraídos do Anuário Estatístico, 1957/87, p. 39. ANFAVEA. São Paulo, 1989.

nível do conjunto da indústria, o comportamento foi assemelhado, dado à sabida participação elevada da indústria de veículos no total²⁵⁴.

Como apontado, o nível de emprego continuou aumentando nesse triênio, como as compras verificadas no mercado interno pelo setor de autoveículos e o consumo de energia elétrica deste setor. Contudo, merece destaque o fato de que a produção total de automóveis e, em particular, sua exportação, se elevaram e à taxas crescentes em relação a sua produção total²⁵⁵.

É verdade ainda que as vendas de automóveis ao mercado interno continuaram aumentando (e à taxas crescentes); entretanto, chama a atenção no período o fato da balança comercial desta indústria deixar de ser negativa em 1974, para se tornar crescentemente positiva a partir de então (em milhares de dólares): (262.462) em 1974; 50.794 em 1975; e, 129.941 em 1976²⁵⁶.

Por conseguinte, ela não só deixou de privilegiar seu mercado tradicional de consumo (interno) de veículos de passeio, como considerou as novas condições vigentes ao nível da divisão internacional do trabalho e das estratégias competitivas internacionais, como aproveitou os incentivos à exportação²⁵⁷. Mas,

254. A remessa de lucros e dividendos, por sua vez, sequer apresentou comportamento errático. No que tange à produção de veículos (em valores anuais e em milhares de dólares), esta já declinara logo em 1975: 19.670 em 1974; 12.959 em 1975; e, 12.846 em 1976 -Ibid nota 253, p. 45).

255. Ibid nota 253, p. 65; sobre o nível de emprego vide p. 65; e, sobre as compras no mercado interno e consumo de energia elétrica vide p. 59.

256. Ibid nota 253, p. 47.

257. Segundo Guimarães (1982), as mudanças em curso ao nível da divisão internacional do trabalho estavam "implicando em que a fabricação de alguns

receosa quanto aos rumos da economia brasileira, diminuiu sensivelmente seus investimentos, porque, como oligopólio, sabe que aumento da produção e do emprego não são indicadores econômicos suficientes para captar o que está se passando no plano mais essencial da acumulação de capital.

VI.2. Agravamento dos transportes: crise energética e política recessiva (1979-85)

A partir de 1977 a economia brasileira vivencia uma gradual deterioração de sua economia. O padrão de desenvolvimento internacionalizante e excludente, e fortemente tributário dos gastos públicos, avança a passos largos para a exteriorização de suas debilidades; conseqüentemente, o próprio padrão nacional de transportes, uma de suas expressões.

Não bastara os problemas da inflação, das dívidas interna e externa, etc., firmemente posicionados ao final de 1979, a economia brasileira foi, outra vez -e lamentavelmente-, surpreendida por um segundo 'choque do petróleo'. O preço do petróleo importado pelo Brasil que era (como apontado) de US\$ 3 em setembro de 1973, saltou para US\$ 12 em janeiro de 1974, sendo que no

componentes e partes se tornassem espacialmente separadas das atividades de montagem, de modo a permitir maiores escalas de produção e/ou a se beneficiar de custos mais baixos de mão-de-obra"; ademais, a "descentralização das exportações e a divisão do mercado mundial entre as suas diferentes subsidiárias, que passariam a responder pelo suprimento de alguns mercados nacionais dentro de áreas geográficas específicas" (ambas as citações foram extraídas do trabalho de Guimarães, da página 152); afora isto, foram adotadas políticas específicas de incentivo à exportação (idem, p. 152).

"(...) primeiro semestre de 1981, o Brasil estava pagando US\$ 34 por barril. Esse período 1979-80 é identificado como o segundo 'choque' do petróleo" (MELO e FONSECA 1981: 2).

Com a posse de um novo presidente (General João B. Figueiredo, em 1979), é enterrado de vez o discurso ufanista do antecessor. Chega-se a falar até em economia de guerra. O Balanço de Pagamentos, pela primeira vez na história brasileira, nos anos da virada de década, é fechado com extrema dificuldade; sendo que, na entrada dos anos 80, após um discurso ainda titubeante, o Governo assume a recessão como instrumento essencial de política econômica, subordinando de vez a economia brasileira aos interesses dos banqueiros/credores internacionais. O agravamento da recessão, em parte produzido pelos gestores da política econômica, no período 1981-83, foi verdadeiramente dramático. E tudo isto para nada: alguns analistas falam hoje na década passada como a 'década perdida' (em termos econômicos) -para nós brasileiros e o conjunto dos latino-americanos, posto que submetidos ao receituário recessivo do Fundo Monetário Internacional.

É verdade que, no caso brasileiro, houve certa recuperação econômica em 1984 (por causa do aumento das exportações) e em 1985 (por uma certa recomposição salarial acoplada ao esforço exportador anterior e, à abertura comercial americana de então). Entretanto, o traço geral e distintivo dos anos 1979-85 foi o da recessão e da

desestruturação da economia -salvando-se aí, no limite, apenas o setor exportador.

O raio de manobra da política econômica nestes momentos sempre se estreita "ilhando" o Estado. A luta entre os diversos interesses atuantes ao nível do próprio Estado, na busca dos recursos 'públicos', se radicaliza. Evidentemente, dado à articulação orgânica e nevrálgica com o Estado, o setor de transportes também sofreu as consequências desse processo. É o que se examinará a seguir.

Um dos aspectos mais expressivos do período é o das críticas produzidas dentro do setor sobre as condições dos transportes existentes no País. Estas avaliações, de maneira geral, apontavam o tratamento privilegiado da rodovia frente à ferrovia, a ausência de uma política nacional para o transporte ferroviário (SCHOEPS, W. 1982), o conservadorismo dos ferroviaristas que não faziam "marketing" dos serviços que prestam (associada à crítica de que tais serviços não eram devidamente 'vendidos' por serem públicas as empresas operadoras), a defesa da intermodalidade, de uma maior especialização do transporte ferroviário de cargas, etc. Tais apontamentos, no entanto, situavam-se em plano relativamente genéricos, posto que omitiam as articulações da crise do setor com a do próprio padrão de desenvolvimento.

Aliás (e em diversos documentos), o próprio Ministério dos Transportes explicita estas críticas²⁵⁸. Contudo, é preciso observar que elas subordinam o "imbróglio" porque passa os transportes, fundamentalmente, às dificuldades econômicas do País. Ou seja, a recessão (que, ou não é explicada ou é remetida às vicissitudes da conjuntura internacional) estaria impondo austeridade nos gastos públicos e a maior racionalidade possível naqueles que fossem efetivados. Neste sentido, antes que expansão da infra-estrutura, cabia "aproveitar racionalmente a capacidade instalada", "manter e restaurar a infra-estrutura existente", "buscar investimentos iniciais" os mais baixos, etc; sendo que deveriam merecer especial atenção os transportes voltados para a exportação de mercadorias²⁵⁹.

Como se pode verificar nas 'Considerações Gerais' do documento recém indicado, textualmente, o governo assume a necessidade de reduzir o gasto público e de priorizá-lo em função das restrições impostas pela política de 'combate à inflação', do necessário 'desenvolvimento agrícola', da 'promoção das exportações' e da 'redução da dependência energética externa'. Assim, prossegue o mesmo documento (p. 11),

258. Como se segue: Política nacional de transportes à luz do quadro energético brasileiro (pronunciamento do Sr. Ministro dos Transportes Eliseu Resende na Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados), 20 de junho de 1979. Brasília; Conferência do Sr. Ministro dos Transportes na Universidade Federal de Ouro Preto, Agosto/1980; Conferência do Ministro dos Transportes - política de transportes, 15 de julho de 1981. Rio de Janeiro; A política de transportes no Brasil: 1979/85 (palestra do Ministro Cloraldino Severo na Escola Superior de Guerra), 26 de julho de 1982. Rio de Janeiro; A política dos transportes no Brasil 1970/85, julho de 1984. Rio de Janeiro; etc.

259. MIN. TRANSPORTES. Brasil: transportes, 1979/84, p. 5.

"(a) crise energética impôs que se repensassem as concepções então imperantes em matéria de transportes e se reavaliassem os usos da ferrovia (...) como as melhores condições para reduzir, drasticamente, o consumo do petróleo".

Fazê-lo significava adaptar o PNV/73 à realidade conjuntural do País e internacional, na medida em que ele propugnava por uma política de transporte neutra (Idem, p. 11). Ademais, lamenta que a política de combate à inflação não só esteve associada à redução do gasto público, como forçou a adoção do irrealismo tarifário -também penalizador da saúde financeira das empresas (estatais) do setor. Reconhece que o avanço da eletrificação, dado a seus elevados custos, não foi satisfatória. Destaca ainda que:

"(a) política de desvinculação dos recursos setoriais, levada a efeito pelo governo, atingiu, de forma especial, o Setor de Transporte, que passou a depender, de forma crescente, de financiamentos por meio de operações de crédito externo e interno" (Ibid, p. 14).

Tanto que os recursos federais para investimentos que em 1976 (ano de pico), em cruzeiros médios de 1984, atingiram Cr\$ 5.766 bilhões, caíram em 1984 para Cr\$ 3.442 bilhões, ou seja, em 40% do valor anterior; e, por outro lado, o serviço da dívida que em 1974 (também em cruzeiros médios de 1984) era de Cr\$ 611 bilhões, havia se elevado, em 1984, para Cr\$ 2.298,4 bilhões.

Veja mais detidamente o modal ferroviário. A extensão da rede ferroviária brasileira declina de 31.366 km em 1970 para 29.778 km em 1980, alcançando, em 1986, 29.613 km. O número do pessoal empregado teria acompanhado este processo diminuindo de 125.496 para 119.043 no mesmo período. O número de vagões também diminuiu, passando de 69.035 em 1978, para 68.497 em 1980²⁶⁰; idem o número de locomotivas a vapor -processo a esta altura já histórico-, de 25 em 1978 para 20 em 1980. As locomotivas elétricas tiveram seu número praticamente inalterado (no entorno de 150 no triênio 1978-80), observando que eram intensamente utilizadas no transporte suburbano de passageiros; (o) número de locomotivas a diesel apresentou algum aumento no triênio antes mencionado (1.801 em 1978 para 1832 em 1980) -este último aspecto, aparentemente dissonante, será retomado adiante²⁶¹.

Entretanto, este processo de esvaziamento mostra-se mais grave quando se considera o aumento contínuo do número de passageiros transportados e concentrados, fundamentalmente, na RFFSA: este número era de 368.982.000 em 1981 e alcançou 533.053.000 em 1985. Também na FEPASA se elevou o número de passageiros transportados, respectivamente de 54.511.000 para 77.009.000 -as demais ferrovias são inexpressivas neste tipo de transporte diante deste somatório. Resultado: agravamento das condições de transporte suburbano de passageiros.

260. Segundo os dados fornecidos pelo trabalho do Min. dos Transportes, intitulado Brasil: transportes, 1979-84, p. 42, o número de vagões não teria decrescido e sim, a grosso modo, se mantido inalterado nos período (1979-84).

261. No seu total, segundo o trabalho citado à nota anterior, do mesmo modo que os vagões, o total de locomotivas em tráfego teria se mantido relativamente estabilizado (idem, p. 42).

Também o aumento do transporte de cargas verificado no período 1981-85 não reflete a crise econômica (em que pese sua diminuição nos anos mais pronunciados da recessão, ou seja, 1981-82): este transporte passou de 176.367 toneladas/úteis em 1981 para 205.707 toneladas/úteis em 1984 e, em seguida (1985) para 217.213 toneladas/úteis -este aumento será retomado mais adiante.

Portanto, o processo de esvaziamento em pauta (quase que generalizado pelos números assinalados e atinentes, de maneira geral, aos anos 1978-80, bem como pelos aumentos aludidos no parágrafo anterior), mostra-se sobremodo problematizado quando se considera a elevada capacidade ociosa vigente na indústria de equipamento ferroviário no quinquênio 1981-85, como se segue:

QUADRO VII

TAXA DE OCIOSIDADE DA INDÚSTRIA DE EQUIPAMENTO FERROVIÁRIO
1981-85

TIPO DE EQUIP.	TAXA DE OCIOSIDADE				
	1981	1982	1983	1984	1985
CARRO	66	73	75	82	81
LOCOMOT.	78	71	93	92	92
VAGÃO	88	83	84	92	79

FONTE: Associação Brasil. da Indústria Ferroviária (ABIFER) e Sindicato da Indústria de Material e Equipamentos Ferroviários e Rodoviários do Estado de São Paulo (SIME-FRE).

Este Quadro demonstra a dramaticidade do modal ferroviário: de um lado, a larga capacidade ociosa da indústria ferroviária e, de outro, a diminuição do número total de locomotivas e de vagões em uso, como o aumento do número de passageiros e da carga transportados no quinquênio. Os números absolutos da produção desses equipamentos (descontado o que foi exportado) demonstram a tragédia nacional, como se segue:

QUADRO VIII

PRODUÇÃO DE EQUIPAMENTOS FERROV., PARA O MERCADO INTERNO

1981-85

TIPO DE EQUIP.	UNIDADES				
	1981	1982	1983	1984	1985
LOCOM.	55	91	16	18	18
VAGÕES	145	895	1142	708	1710

FONTE: ABIFER e SIMEFRE

Portanto, para um país da extensão territorial do Brasil, com 30.000 km de ferrovias, com o adensamento urbano de cidades como as do Rio de Janeiro e de São Paulo (dado à crise e outros fatores estruturais incidentes sobre a má conservação desses equipamentos), etc. soa ridículo que, em média, nesses cinco anos, tenham sido produzidas para o mercado interno apenas 39,6 locomotivas/ano ou 3,3 locomotivas/mês.

No que se refere à produção de vagões, para o mercado interno, a média anual (também para os anos 1981-85) foi de 920 (vagões/ano) ou 76,66 vagões/mês. Assim, embora não sejam números expressivos,

tampouco se pode dizê-los irrelevantes. Aliás, a questão das locomotivas (a diesel), como apontado anteriormente, também revela-se aparentemente dissonante no triênio 1978-80 e desse modo permaneceu no quinquênio (1981-85).

Por que isto se verificou ao longo desse (relativamente) largo período? A questão parece ser simples. O esforço exportador aludido, particularmente o de minérios, ganhou maior concretude a partir da entrada dos anos 80, o que reforça o caráter particular e localizado do desenvolvimento da viação férrea no Brasil. Tanto isto é verdade que, em 1981, por exemplo, enquanto a tradicional RFFSA transportava 67.856 toneladas/úteis, a Estrada de Ferro Vitória Minas (EFVM) transportava 78.651 toneladas/úteis, sendo que em 1985 essas mesmas Estradas transportavam, respectivamente, 82.622 e 102.946 toneladas/úteis. A FEPASA, para ilustrar, cobrindo a região geoeconômica mais desenvolvida do País, ao longo desses cinco anos, mantêve-se na faixa anual das 20.000 toneladas/úteis.

Desse modo, fica evidente a importância da EFVM que não só supera a RFFSA, como responde, já em 1981, por 44,5% do total transportado, chegando, em 1985, a transportar 47% do mesmo total.

Acrescente-se, neste ponto, três observações: a primeira, a da existência em operação de outras ferrovias especializadas como a Jari, Estrada de Ferro Mineração Rio Norte S.A., Estrada de Ferro Carajás, Estrada de Ferro Votarantim, etc.; a segunda, a de que a maior parte dessas ferrovias eram inexistentes ou inexpressivas antes dos anos 80;

e, por fim, a de que, em algum grau, também as ferrovias tradicionais se envolveram no esforço exportador -este foi o caso da FEPASA, por exemplo, no longo ramal que sai do Triângulo Mineiro, descendo por Ribeirão Preto, até o Porto de Santos (em São Paulo).

Por conseguinte, deve localizar-se aí o principal demandante da produção da indústria ferroviária (pelo menos no que se refere ao mercado interno). O Quadro que se segue é esclarecedor:

QUADRO IX

RECURSOS APLICADOS EM TRANSPORTES E ENTIDADES PÚBLICAS FEDERAIS

MODAL	1981-85				
	ANOS				
	Em Cr\$ 10 ⁶				
	1981	1982	1983	1984	1985
FERROV.	77.008	124.754	335.351	834.113	2.255.457
RFFSA(1)	71.566	112.719	220.645	395.081	614.632
CVRD(2)	5.442	12.035	114.706	439.032	1.640.825
EFVM	5.442	12.035	7.272	110.293	285.982
EF CARAJÁS --	--	--	107.434	328.739	1.354.843
TOTAL(3)	232.234	458.272	1.037.490	2.764.134	8.221.505

FONTE: RFFSA e CVRD.

- OBS. 1) Aplicação em infraestrutura e superestrutura ferroviárias, melhoramentos, pátios e terminais, estudos, projetos e obras complementares.
- 2) Aplicação em infra-estrutura ferroviária e aquisição de equipamentos.
- 3) Este TOTAL refere-se ao somatório do que foi aplicado no conjuntos dos modais de transportes.

De fato, torna-se evidente que os recursos aplicados na EFVM e na EF Carajás o foram num crescendo tal que, a partir de 1984, somados, já representavam mais da metade do aplicado no conjunto do modal ferroviário (vide a primeira linha do Quadro). Neste sentido, devem ter desempenhado papel relevante na aquisição de locomotivas produzidas pela indústria nacional, tendo sido acompanhadas, provavelmente, em algum grau, pela RFFSA -esta última não só envolvida com a exportação de minérios, como com as safras agrícolas exportáveis e com as agroenergéticas, seja para os locais de elaboração industrial seja para os de consumo.

Vale registrar ainda a retomada das obras da Ferrovia do Aço e o atendimento do Programa de Mobilização Energética,

"no transporte de carvão mineral para usinas siderúrgicas e indústrias cimenteiras, no Sul e Sudeste, observando-se, entre 1979 e 1981, um aumento de 31% (de 6,8% para 8,9% milhões de toneladas)"²⁶².

Isto não deve surpreender. Diversos documentos oficiais mencionam o privilegiamento do transporte de cargas por ferrovias especializadas.

Por fim, no que tange à RFFSA, chama atenção o fato da principal rede ferroviária (RFFSA) ter apresentado o seguinte comportamento, por modalidade de gastos:

262. MIN. TRANSPORTES. A política de transportes no Brasil, 1979-85. Rio de Janeiro. Julh. 1982.

QUADRO X
DESPESAS GLOBAIS DA RFFSA

DISCRIMINAÇÃO	1979-84						%
	1979	1980	1981	1982	Em Cr\$ 10 ⁶ de 1984		
					1983	1984	
OPER. SIST.	1.682,6	1.647,1	1.620,5	1.691,8	1.303,6	1.288,8	(44)
SERV. DÍV.	690,5	639,4	571,0	512,5	925,6	1.261,1	(42)
INVESTIM.	1.086,0	1.557,1	1.357,8	986,9	961,8	412,7	(14)
TOTAL	3.459,1	3.843,6	3.549,3	3.191,0	3.191,0	2.963,6	(100)

FONTE: MIN. TRANSPORTES. Brasil: transportes, 1979-84, p. 42.

É importante observar: as despesas operacionais, de maneira geral, declinaram no período, embora tenham representado um percentual elevado diante do total (44%); os serviços da dívida se elevaram expressivamente, em especial a partir de 1983 e, como demonstram os dados, participaram com também acentuado percentual no total dos dispêndios da Rede. Assim sendo, os investimentos declinaram drasticamente, seja em termos absolutos seja na sua relação com os demais dispêndios.

Não é a toa que projetos como o da Ferrovia do Aço tenham sido praticamente paralisados ao longo desses anos. Após os progressos de 1981 e 1982, esta ferrovia teve sua eletrificação postergada para 1987 e suas obras paralisadas; as de conservação, embora tenham ficado confirmadas no orçamento para 1984, foram, neste mesmo ano, também paralisadas²⁶³.

263. *Ibid* nota 262, p. 141. A Ferrovia do Aço foi concluída em 1989; "mas, ao fim e ao cabo, não passando de um tímido rebento face ao grandioso e delirante projeto

*

O quadro recessivo e os ordenamentos mais gerais apontados alcançaram identicamente o modal rodoviário. A saber: restauração e não-construção de novas vias; adequação da capacidade dos principais corredores de transportes (rodoviários) às necessidades de escoamento da produção; racionalização do uso dos derivados de petróleo; pavimentação ou abertura de estradas vicinais nas áreas agrícolas relevantes para o consumo interno ou para exportação; etc.

Mais detidamente, veja a situação do rodoviário no período. Vale observar que a extensão das rodovias federais pavimentadas continuou aumentando no período 1981-85: passou de 39.695 km em 1981 para 46.455 km em 1985, o que significa uma elevação percentual da ordem de 17%. Entretanto, chama a atenção que as rodovias estaduais pavimentadas cresceram, considerando os dois anos extremos, cerca de 51% (41.612 km em 1981 para 63.084 em 1985). Ou seja, as rodovias estaduais pavimentadas cresceram significativamente mais do que as federais pavimentadas²⁶⁴.

elaborado nos tempos do milagre" - cf. Revista Ferroviária, ano 50, nº 5, São Paulo, maio/89.

264. Estes dados foram obtidos e as percentagens calculadas a partir do trabalho da ANFAVEA já mencionado (p. 31). Dados outros, do Departamento Nacional de Estradas de Rodagens (DNER), confirmam aquelas percentagens, embora apareçam alguns valores absolutos distintos dos da ANFAVEA. Adicione-se que as rodovias pavimentadas do País em relação as não-pavimentadas (considerando apenas as estaduais e federais) aumentaram sua participação de 42,90% em 1981 para 49,53 em 1985; ou seja, as rodovias pavimentadas cresceram mais do que as não-pavimentadas.

Especialmente com relação ao aumento verificado na extensão da rede rodoviária federal pavimentada, por 'regiões', verifica-se que ela não se processou uniformemente (segundo os dados fornecidos pelo DNER). Isto é, determinadas 'regiões' foram melhor contempladas pelas construções rodoviárias. A esse respeito vide Quadro que se segue:

QUADRO XI

EXTENSÃO DA REDE RODOVIÁRIA FEDERAL PAVIM., POR 'REGIÕES',²⁶⁵

ANO 'REGIÕES'	1981-85	
	1981	Em km 1985
NO	1.791	2.527
NE	13.448	14.900
RJ, ES e MG	10.206	10.508
SP	1.055	1.164
SUL	9.450	9.643
CO	9.450	9.643
BRASIL	41.027	46.455

FONTE: DNER

OBS. Não inclui trechos em pavimentação.

Em que pese algumas diferenças destes dados em relação aos da Anfavea, sublinhe-se que nos estados das regiões Sudeste e Sul não houve, no limite, aumento da extensão das rodovias federais. São Paulo, por exemplo, com toda sua importância econômica não teve suas vias federais pavimentadas elevadas em mais do que 10%, nos cinco anos

265. Estes dados mostram que a extensão total dessas rodovias, em termos percentuais, considerando os anos extremos do período, cresceram apenas 13% (e não 17% como indicado pelos dados da Anfavea). Ainda sobre a base de dados, verifica-se que estes diferem daqueles apresentados por Saes (Quadro I), sem, no entanto, prejudicar qualquer das duas análises.

em exame. Diferentemente, na região Centro-Oeste, nestes mesmos anos, houve uma elevação da ordem de 52% e, na Norte, de 41%. Contudo, devido à extensão territorial dessas 'regiões' não se pode dizer que, mesmo nas mais contempladas, tenha se verificado um aumento espetacular de suas extensões; pelo contrário, ele foi relativamente modesto. Possivelmente, os impactos da recessão atuaram negativamente sobre os aumentos. Mas, dado ao avanço da democratização do País, o velho jogo do 'toma-lá-dá-cá' deve ter funcionado de modo a garantir que as bancadas dessas regiões, de maneira geral, conservadoras, garantissem o ritmo que os 'donos do poder' julgavam necessário àquela 'democratização', daí o relativo privilegiamento delas²⁶⁶.

Por sua vez, os dados atinentes à extensão da rede rodoviária estadual pavimentada, por 'regiões', mostram que em todas, houve aumento expressivo: na região Sul, de 33,5%; na 'região' do RJ, ES e MG, de 37,3%; em São Paulo, de 25%; na região Nordeste, de 67%; na região Norte, de 17%; e, na Centro-Oeste, de 115%.

Neste ponto, duas observações devem ser destacadas : a primeira, diz respeito aos estados das 'regiões' economicamente mais desenvolvidas que, não pela relativa desconsideração por parte do Governo Federal, mas devido às ações de seus próprios governos, elevaram a extensão de suas rodovias; a segunda, é que nas 'regiões' 'periféricas' também houve aumentos expressivos na extensão das estaduais pavimentadas, indicando que foram duplamente contempladas.

266. Ibid nota 262, págs. 39-43. Nestas páginas verifica-se que as obras rodoviárias privilegiadas pelo Governo Federal situavam-se, principalmente, na região central do País e nas Norte e Nordeste.

Frise-se que estes comentários não estão contingenciados por nenhum tipo de vezo centro-sulista. O ponto não é este. Aliás, é correto tratar diferenciadamente os desiguais. Contudo, parece que tal quadro aponta para um conjunto de articulações políticas, possivelmente espúrias, posto que encaminhando para o cumprimento do desiderato do II PND (o esvaziamento de São Paulo e o estabelecimento de articulações mais intensas com as economias e as sociedades da 'periferia nacional'), sem o posicionamento democrático de um projeto de desenvolvimento econômico e de seu correlato de transportes.

Assinale-se (utilizando outro indicador) que o transporte de passageiros por quilômetro também aumentou significativamente no período 1981-85; em termos absolutos, saltou de 410.357 em 1981 para 499.200 em 1985 milhões -elevando-se em 22%. Por outro lado, em termos percentuais, diante do conjunto dos outros modais, este manteve sua participação na ordem dos 94,4%. Ora, como esse tipo de transporte, só que verificado através da ferrovia, também se elevou em termos absolutos, mas com relativa perda de participação percentual, isto significa que outra modalidade de transporte teve papel relevante no período; este, foi o metroviário, que passou de 1.785 milhões de passageiros/km transportados em 1981 para 2.778 milhões de passageiros/km em 1985. De qualquer modo, a acelerada urbanização e a deterioração das condições de vida parecem explicar este aumento que, nessas circunstâncias, deve ter se verificado (e crescentemente) de maneira precária.

Adicionalmente, no que se refere ao transporte de cargas, mencione-se um aumento de 208.500 milhões de toneladas/km para 235.100 milhões de toneladas/km.; contudo, em termos percentuais, também diante do conjunto dos modais, houve perda de posição (59,3% em 1981 para 94,4 em 1985) -dados da Anfavea (trabalho já indicado, p.3). Neste caso, o responsável pela perda de posição percentual foi o transporte hidroviário (navegação interior e cabotagem) que passou de 42.437 milhões de toneladas/km em 1981 para 78.054 milhões de toneladas/km em 1985.

Estas duas observações (em que foram mencionados o metroviário e o hidroviário) mostram que o objetivo de reforçar modais que não o rodoviário, mesmo com certa defasagem, mas principalmente por necessidade, acabou acontecendo.

Em síntese: no que tange ao modal ferroviário, a exceção em termos de recebimento de atenção por parte do Governo Federal ficou para as ferrovias especializadas, fundamentalmente ligadas às exportações; e, quanto ao modal rodoviário, esta atenção esteve concentrada nos estados menos desenvolvidos economicamente que, por mecanismos de financiamentos diversos (possível e quiçá decididamente por causa de recursos federais), puderam elevar a extensão de suas redes -no caso desse modal assinale-se que a expansão, seja da rede federal seja da estadual, não apresentou um crescimento que se possa caracterizar espetacular.

Por último, mencione-se que

"(a) partir de 1977/78, os recursos próprios passaram a ser insuficientes para a execução de obras no sistema rodoviário. A partir de 1975, com a desvinculação setorial dos recursos orçamentários, a situação financeira do DNER começou a perder estabilidade. O saldo bruto para realizar investimentos foi significativamente absorvido pelo serviço da dívida (...). No período 1979/81, a situação adquire um caráter de vulnerabilidade; as receitas próprias cobriam apenas 58% das despesas necessárias para fazer funcionar o sistema rodoviário nacional. No período seguinte (1982-84), essa vulnerabilidade agrava-se e o DNER praticamente deixa de ter receitas próprias"²⁶⁷

Os quadros que se seguem, por si só, ilustram tal débacle:

QUADRO XII

REALIZAÇÕES RODOVIÁRIAS FEDERAIS

SERVIÇO	Em km		
	PERÍODO		%
	1974/78	1979/84	
IMPLANTAÇÃO	13.613	4.655	-66
PAVIMENT.	13.981	5.707	-59
RESTAURAÇÃO	5.489	7.359	+34

FONTE: MIN. TRANSPORTES. Brasil: transportes, 1979-84, p. 29.

QUADRO XIII

DESPESAS FEDER. DE INVESTIMENTO RODOV.

(construção e restauração)

DISCRIM.	Em Cr\$ 10 ⁶ de 06/84		
	1974/78	1979/84	%
CONSTRUÇÃO	6.894.875	2.998.222	-57
RESTAURAÇÃO	1.059.292	1.320.175	+25

FONTE: Idem Quadro anterior.

*

O nível total do emprego nessa indústria que era, em 1980, de 146.976 trabalhadores, despencou para 119.078 trabalhadores em 1983. A produção de automóveis que, em 1980, era 912.018, atingiu em 1984 apenas 679.386 unidades, apresentando alguma recuperação no ano seguinte (aliás como ocorreu com quase toda a economia brasileira). As compras realizadas no mercado interno pelo setor de autoveículos (inflação -nível de dezembro de 1987), também em termos gerais, diminuíram no período: em 1979 totalizavam 279.774 milhões de cruzeiros e, em 1984, 183.465 milhões de cruzeiros (chamando atenção para o ano de 1983, o mais pronunciado da recessão, em que foi atingido o valor de apenas 161.218 milhões de cruzeiros)²⁶⁸. Por sua vez, as vendas de automóveis para o mercado interno que, em 1980, eram de 793.028 unidades, em 1985 alcançavam apenas 602.069 unidades. O mesmo comportamento se observa quando se considera o total das vendas

268. Observações extraídas a partir dos dados constantes no relatório da Anfavea; vide especialmente páginas 39 e 65.

do conjunto de autoveículos para o mercado interno: a queda é de 980.261 unidades em 1980 para 677.082 em 1985.

Tampouco se pode dizer que, apesar da diminuição da produção e das vendas para o mercado interno, tenha havido um movimento compensatório ao nível das exportações (que, de fato, aumentaram, embora erráticamente), implicando significativos investimentos e reinvestimentos. Na realidade, os investimentos e reinvestimentos estrangeiros na indústria de veículos que, em 1980, eram de 328.241 milhares de dólares, declinaram violentamente: atingiram apenas 16.841 milhares de dólares em 1985²⁶⁹.

Assim, apesar da crise econômica, da diminuição da produção para o mercado interno, das vendas, etc., a frota de veículos rodoviários de passeio (incluindo táxis) e utilitários, somados, saltou de 8.478.483 em 1981 para 10.565.573 unidades em 1985, assinalando um aumento de cerca de 24%; a alta concentração da renda deve explicar o privilegiamento da indústria automobilística pelos veículos de passeio e, conseqüentemente, a elevação de tal frota.

Outra observação é a de que a frota nacional de veículos por 'regiões,' no trabalho da Anfavea (p. 35), para o ano de 1985, mostra que os veículos de passeio continuavam a representar percentual extremamente significativo no total geral de veículos automotores do País (cerca de 80%), como ainda concentração de tais veículos, nas

269. Ibid nota 253, p. 45. O que acabou de ser apontado não omite que a indústria de autoveículos sustentou sua situação superavitária (iniciada em 1975), a nível de balança comercial, inclusive, mudando de patamar na passagem do 1980 para 1981-85.

'regiões' compreendidas pelos Estados de MG, ES e RJ e por São Paulo, continuavam a constituir os percentuais mais relevantes. A saber: 24% e 40%, respectivamente -dados fornecidos por outras fontes, considerando o período 1981-85, mostram que o quadro permaneceu, ao longo desse tempo, inalterado no que tange às relações aqui estabelecidas.

A mesma situação de concentração se verifica quando se toma a rede nacional de distribuidores de autoveículos (por 'regiões'). Considerando-se o período 1980-87 tem-se, em média, a seguinte distribuição percentual: 49,1% na 'região' de São Paulo; 25,2% na região Sul; 14,4% na Nordeste; 7,5 na Centro-Oeste; e, 3,8% na Norte (Anfavea, p. 59). Idem para as vendas de automóveis (os dados a seguir são atinentes ao ano de 1986, o que provavelmente não altera em nada a situação corrente em qualquer dos anos considerados nesta e em outras décadas): SP com 40,2%; Sul com 16,5%; MG, ES e RJ com 22,5%; Nordeste com 11,9; Norte com 2,3%; e, CO com 6,6%.

VI.3. Esgotamento do padrão de transportes e (algumas) propostas de (re)arranjos institucionais (1985-90)

No último quinquênio da década passada a crise econômica se aprofundou, apontando o esgotamento do padrão de transportes. Tal período (Governo Sarney) foi marcado por uma indisposição arraigada, por parte do Executivo, de não enfrentar quaisquer das questões estruturais da economia e da sociedade brasileiras -com a relativa

execução do período em que esteve à frente do Ministério da Fazenda o Sr. Dilson Funaro.

Este imobilismo político, no entanto, não deixou (reitere-se) de produzir seus resultados, posto que favoreceu aos credores do Estado (principalmente aos internos). O agravamento das finanças públicas levou o então Ministro do Planejamento, o Sr. João B. de Abreu, a colocar na ordem do dia o que denominou de 'operação desmonte'. Tal 'operação' representava, em termos cabais, a confissão da incapacidade do Governo Federal de continuar bancando diversas das atribuições que, por legislação, lhe eram devidas. Assim, o que propunha o Ministro era repassar aos governos estaduais e municipais aqueles serviços até então oferecidos pelo Executivo Federal; ou mesmo buscar alterações institucionais que viabilizassem o ingresso do setor privado em empreendimentos sob a exclusiva responsabilidade do Poder Público.

Nesse contexto, evidenciavam-se várias das fragilidades estruturais da economia brasileira. O crescimento econômico propiciado pela edição do Plano Cruzado, mais do que nunca, as desnudou: eram os portos que não funcionavam, as estradas rodoviárias mal conservadas, as ferrovias obsoletas, etc. Toda a questão infra-estrutural veio à tona. Na realidade, pode-se dizer que foi no Governo Sarney que a fragilidade do setor de transportes e a inadequação do padrão rodoviário-automobilístico alcançaram seu ápice.

Os vários documentos oficiais do Ministério dos Transportes não deixam margem à dúvida²⁷⁰. Eles apontam para a importância do setor de transportes como elemento indispensável para a retomada do desenvolvimento econômico, em bases democráticas (como era o espírito, pelo menos no plano do discurso, com que foi instaurada a chamada Nova República), chegando mesmo a estabelecer metas de crescimento (ambiciosas) para o setor (vide pág. 10 do PRODEST).

Contudo, a leitura atenta dos documentos (oficiais) evidencia que este otimismo não se justificava. Os Programas específicos mencionavam, no fundamental, a recuperação de trechos e não a sua expansão, e que este procedimento deriva(va) da brutal escassez de recursos para realizar as obras necessárias. Nesta mesma linha de preocupação mencionavam a necessidade de alterações institucionais que garantissem os recursos necessários (mecanismos adicionais de financiamento provenientes do álcool -IULCLG-, diferencial do preço do petróleo importado ou mesmo a participação da iniciativa privada, etc.), de modo a cobrir a diferença existente entre os valores do plano de metas e os recursos disponíveis²⁷¹. Como objetivo, adicionam o estabelecimento de 'contratos de empresa' entre o governo federal e a RFFSA, de forma a que um novo tipo de relacionamento empresa

270. Programa de desenvolvimento do setor de transportes - PRODEST 1986-89 (Resumo). Brasília. Set./86; Transportes - Nova República, Novos Caminhos (Proposta do setor transportes para o I PND da Nova República, 1986 - 89). Brasília. Jul./1985; Transportes - Nova República, Novos Caminhos (Conferência do Ministro Afonso Omeigo na Escola de Guerra Naval). Rio de Janeiro. Set./1985; etc.

271. Ibid nota 270: vide PRODEST, p. 55. O aspecto da participação do setor privado na construção, conservação e exploração de serviços de transportes, ensaiada no Governo Sarney, está, hoje (setembro de 1991), na ordem do dia na proposta do Executivo conhecida como Emenda -centrada na questão da incapacidade fiscal do setor público.

pública-poder público viesse a se constituir (o que também é uma confissão tanto da ineficiência da Empresa quanto de suas dificuldades enquanto operadora de um serviço cujo valor tarifário fica sistematicamente abaixo de seu custo real -daí o instituto da normalização contábil que visava cobrir, por parte do governo federal, exatamente o déficit gerado por tal política)²⁷². Etc.

A preocupação com a questão energética também permaneceu presente nos documentos -embora em grau minorado em relação ao que sucedeu no período anterior. Segundo Transportes - Nova República, Novos Caminhos (de julho de 1985),

"(o) setor Transportes é responsável por 19% do consumo de energia do consumo comercial do País e por 56% da demanda de derivados de petróleo (excluindo o gás natural). Na movimentação de bens e passageiros, os derivados de petróleo representam 82% da energia consumida, o álcool carburante, 17%, e as demais fontes (eletricidade, carvão/vapor e lenha), parcelas inexpressivas" (p. 19).

Todavia, continua o documento, o consumo de óleo diesel e do gás liquefeito de petróleo continuava muito elevado (p. 19), sendo que

"o setor de transportes concentra 76% do consumo nacional de óleo diesel, e a modalidade rodoviária

272. O 'contrato de empresa' constitui uma modalidade de arranjo institucional experimentada em alguns países centrais, como contraponto aos processos privatizantes aí verificados (nos anos 80), em que a direção da empresa pública ganha autonomia administrativa e financeira, mas, simultaneamente, responsabiliza-se pelo cumprimento de objetivos e metas estabelecidos.

responde por 70% (... Desse modo, será) necessário, ao mesmo tempo, assegurar a continuidade dos programas relacionados com a substituição da gasolina, para que este derivado de petróleo não ressurja como um foco de pressão sobre o volume de importações" (p. 20).

*

No que tange especificamente ao modal ferroviário, em termos absolutos, o desempenho foi o seguinte (por km): o transporte de passageiros declinou de 15.980 milhões em 1985 para 15.728 milhões em 1986 (isto é: apesar do crescimento suscitado com o Plano Cruzado!); o de carga (por km) também declinou -passou de 100.226 milhões de toneladas em 1985 para 100.082 milhões de toneladas. Em termos percentuais, diante do conjunto dos modais, tanto aos níveis de passageiros quanto de cargas, o modal ferroviário perdeu posição: 3,0 para 2,8% no caso do transporte de passageiros e de 23,2 para 22,4% no caso do de cargas (Anfavea, p. 33).

*

Com relação à indústria automobilística, o nível total de emprego que em 1985 era de 145.765 se elevou em 1986 para 157.668; mas logo declinou em 1987 para 141.408 -número este inferior, destaque-se, ao de 1985. As compras realizadas pelo setor de autoveículos, no mercado interno, apresentaram o mesmo comportamento. A saber: Cz\$ 224.846 milhões em 1985, Cz\$ 335.617 milhões em 1986 e, Cz\$ 234.850

milhões em 1987. O consumo de energia elétrica também foi instável (em milhares de kwh): 1.945.793 em 1985, 2.158.000 em 1986 e, 1.820.000 em 1987; tal consumo, em milhões de cruzeiros, apresentou o mesmo comportamento, a saber: 1.773.500 em 1985, 3.209.379 em 1986 e, 2.437.000 em 1987²⁷³.

Este quadro se torna claro quando se consideram as vendas para o mercado interno, como se segue:

QUADRO XIV

VENDAS AUTOVEÍCULOS AO MERCADO INTERNO

1985-87

ANO	AUTOM.	TOTAL GERAL
1985	602.069	763.180
1986	672.384	866.728
1987	410.260	580.085

FONTE: Anfavea. Op. cit. , p. 84.

Contudo, o sinal mais forte do quanto a crise já havia sido devidamente apreendida se explicita ao se considerar os investimentos e reinvestimentos estrangeiros na indústria de veículos (em valores anuais), como se segue:

273. Possivelmente a queda verificada no saldo da balança comercial da indústria de automóveis (ou ainda seu saldo total) em 1986 deriva não de um aumento das importações e sim de uma diminuição das exportações que, por sua vez, teria ocorrido em virtude da pressão do mercado interno resultante do crescimento econômico de então. Ao nível de saldo total, a situação foi a seguinte: US\$ 1.422.605 milhares de dólares em 1985, US\$ 980.434 em 1986 e, US\$ 1.857.083 em 1987 -vide Anfavea, op. cit., p. 47.

QUADRO XV

INVEST. E REINVESTIM. ESTRANG. NA INDÚSTRIA DE VEÍCULOS

ANO	1985-87	
	Em milhares de dólares	
	VEÍCUL. TOTAL	TOTAL GERAL
1985	12.155	16.841
1986	744	6.257
1987	0	2.422

FONTE: Anfavea. Op. cit., p. 42.

Como se pode observar neste Quadro, a indústria automobilística reduziu -drasticamente- seus investimentos e reinvestimentos. E isto, diga-se, apesar do aumento de passageiros/km e de toneladas/km verificado na passagem de 1985 para 1986; o setor rodoviário deslocou 499.200 milhões de passageiros/km em 1985 e 519.168 milhões de passageiros/km em 1986, ao passo que o mesmo modal deslocou 235.100 milhões de toneladas/km em 1985 e 260.400 milhões de toneladas/km em 1986.

O movimento do investimento, como ensina Keynes (Teoria Geral, 1982), no entanto, transcende os movimentos conjunturais, posto que enquanto dispêndio submetido à lógica da valorização, está associado à formação de expectativas (cálculo de rentabilidade) de longo prazo. Ou seja, os aumentos conjunturais verificados não são suficientes para que as expectativas empresariais relativas às decisões de investimento se efetivem. Esta transcendência reforça-se na medida em que se considera a produção de automóveis, que, apresentou o seguinte

comportamento: 679.386 em 1985, 759.141 em 1986 e, 815.152 unidades em 1987 (Anfavea, p. 65).

Contudo, é preciso não subestimar o discurso desalentado dos porta-vozes do setor automobilístico e de auto-peças. É verdade que os investimentos que realizaram foram bastante baixos, particularmente nos dois últimos anos da década passada (2,0% de crescimento em 1989 contra 1,8% em 1988 -a média de todos os setores em 1989 foi de 3,6%); que dificuldades de exportação ocorreram (em parte, explicadas pelo padrão de qualidade dos carros nacionais vis-à-vis os de maiores desenvolvimentos tecnológicos); etc. A esse respeito, como mostra a Revista antes mencionada (p. 40), a rentabilidade do setor foi de 26,9% em 1989 contra 21,2% em 1988 -a média de todos os setores foi de 9,3%. Como consta na Revista em pauta (p. 40),

"(para) uma indústria que sempre se queixou do controle de preços, causa espanto a rentabilidade patrimonial das fábricas montadoras e de auto-peças: 26,9% no ano passado, quase três vezes a média dos 21 setores analisados (...)"²⁷⁴.

"Pari passu" com o movimento descrito, vale assinalar que a União continuou diminuindo seus gastos no modal rodoviário; movimento acompanhado, diga-se, pelos governos estaduais (com a exceção de São Paulo). Estes comportamentos, é claro, problematizaram a solidariedade supramencionada e conformadora do citado padrão, como quando se

274. Os 21 setores analisados na seção vão da agropecuária, passando pelo setor de alimentos, bebida e fumo, bens de capital, plástico e borracha, até a siderurgia; etc.

considera que enquanto as rodovias federais pavimentadas cresceram de 46.455 em 1985 para 47.580 em 1986 -isto é, 2%-, a rodovias estaduais pavimentadas passaram de 63.084 em 1985 para 68.456 em 1986 -8,5% (Anfavea, p. 33).

*

O que foi exposto nesta seção aponta, em síntese, para o esgotamento do padrão de transportes, uma das expressões do padrão nacional de desenvolvimento fundado na economia e sociedade brasileiras no período 1956-61.

De outro modo: a crise da economia brasileira, particularmente a dos anos 80, ao produzir a chamada década perdida, fragilizou as fianças da União, mercê de seu pesado endividamento interno e externo, de sorte que a capacidade de gasto do Estado ao se estreitar (e dramaticamente), inviabilizou o enfrentamento das questões infra-estruturais que foram se posicionando (e não apenas), como daquelas que já estavam postas e que, pelas articulações estabelecidas naquele período, lhe cabiam.

Assim, dada a importância do Estado ao nível do setor transportes -já examinada-, coloca-se então um impasse: como recuperar, manter e crescer o setor (reiterando, e não apenas de

transportes, mas de energia, telecomunicações, etc.) diante do estrangulamento financeiro do setor público?²⁷⁵

Evidentemente, é à luz desse quadro que se deve considerar os diversos arranjos institucionais que vieram à debate, como a 'operação desmonte', o 'contrato de gestão' (ou 'de empresa'), afora a comentada privatização da Rede Ferroviária Federal S.A., etc. Portanto, em perspectiva mais essencial, eles não apenas sinalizam o "imbróglio" que perpassa(va) o setor, mas -e principalmente- apontam para o esgotamento das antigas relações Estado/Economia-Sociedade²⁷⁶.

Procedidos esses apontamentos, cabe perquerir acerca de duas questões que se colocaram na segunda metade dos anos oitenta: a primeira, é se não deveriam tais (re)arranjos institucionais serem pensados no âmbito de definições mais amplas sobre o novo padrão de desenvolvimento a ser 'montado'?; e, a segunda, é se as alternativas institucionais levantadas seriam necessárias com o equacionamento dos óbices estruturais?.

Em primeiro lugar, não há como se imaginar que o setor privado assumira um regurgitar ferroviarista, por exemplo, sem que as definições estratégicas (novo padrão de desenvolvimento) estejam pactadas; isto é

275. A discussão que se seguirá, nesta seção, será retomada, sob outra perspectiva, nas 'Considerações Finais'.

276. É talvez, também nesse contexto (de diminuição do 'bolo social'), que se possa entender o novo "modus" tributário estabelecido pela Constituição (e que esvaziou ainda mais as finanças públicas da União). Ou seja, na ausência da perspectiva do estabelecimento de condições que apontassem para a retomada do crescimento econômico, como os parlamentares recebem votos nos estados e municípios, e não na União, o empobrecimento do Governo Federal se tornou inevitável -esta é apenas mais uma das expressões do esgarçamento do tecido social brasileiro.

da lógica do investimento privado. Neste sentido, tal regurgitar não passaria de mais um sonho das elites nacionais; sonho embasado em uma certa expectativa, a de que é possível, a partir de 'ilhas de produtividade', espacialmente localizadas, 'resolver' seus problemas sem 'resolver' os do País (este assunto será retomado nas Considerações Finais)²⁷⁷. A realidade é que não há como se pensar desenvolvimento econômico sustentado sem que se fira mortalmente os problemas estruturais da sociedade brasileira (não reduzidos aqui, sublinhe-se, aos das dívidas mencionadas). Portanto, há uma preliminar: o estabelecimento de 'regras' estáveis que passam, por sua vez, pela definição da inserção da economia brasileira no contexto da nova ordem internacional que se vai gestando, a (re)definição do papel do Estado na economia (em particular, da relação entre o setor público e o privado), o grau de coesão social que se conseguirá com os segmentos e classes sociais subalternas, etc.

Dados estes considerandos, não parece incorreto (re)estabelecer relações entre as instâncias executivas e as empresas operadoras dos serviços de transportes, como foi cogitado pelo Governo Federal em suas relações com a RFFSA -arranjo institucional perfeitamente possível nos vários níveis federativos. Tais 'contratos', utilizados atualmente em países centrais como alternativa à privatização, pode significar uma saída ao impasse em que se encontram as, talvez em sua totalidade, operadoras públicas federais, estaduais e municipais, na medida em que tem no próprio Estado (Federal, Estadual ou Municipal) o

277. A Revista Ferroviária, nos anos de 1988-90, foi prócliva em matérias a respeito de tal regurgitamento.

'patrão' interveniente nos negócios e rumos da Empresa, no mais das vezes indevido -exemplo: utilização da empresa para fazer política de combate à inflação, dar empregos resultante dos acertos das campanhas eleitorais, etc²⁷⁸.

Embora, nestes casos, sublinhe-se, que menos do que o arranjo público-privado, o que realmente obstaculiza o funcionamento mais adequado das empresas (públicas) é o fato de não atuarem efetivamente enquanto tais. De outra forma: elas não são geridas e controladas de modo verdadeiramente democrático.

Por outro lado, isto não significa que não possam haver privatizações pura e simples ou construção e exploração particular de determinados serviços. Ou seja, se uma empresa decide construir uma dada ferrovia, é claro que ela pode fazê-lo. Contudo, como serviços desse tipo são inerentemente públicos, é preciso estabelecer legislações que garantam a defesa da sociedade contra o exercício de práticas monopolistas ou tarifas escorchantes. É verdade que, enquanto empreendimento empresarial privado, tais serviços devem cobrir custos e garantir lucros que permitam a sobrevivência da empresa e mesmo sua expansão; no entanto, estabelecidos os constrangimentos legais, o Estado, se se fizer necessário, pode até subsidiar as tarifas, mas de modo a que isto se verifique transparentemente (via parlamento). O que não tem sentido é se falar de empreendimentos privados, como se

278. Os 'contratos' envolvem a autonomia administrativa e financeira da empresa, que, por sua vez, assume como contrapartida a responsabilidade por alcançar resultados estabelecidos quando da sua 'assinatura' (do 'contrato').

verdadeiramente o fossem (este é o caso da Leste-Oeste²⁷⁹), posto que é o setor público que entraria com a maior parte dos recursos; afora, verificarem-se descolados de foros mais amplos (mais democráticos), desconsiderando portanto os que serão diretamente afetados pela impactação dos desmatamentos, por especulações imobiliárias, etc.

Neste sentido, parece muito oportuno (aos neo-liberais de plantão) lembrar o lúcido realismo burguês do Lord Keynes que já dizia que da mesma forma como a guerra é coisa muito séria para ser deixada nas mãos exclusivas dos generais, o é a economia para ser deixada nas dos capitalistas. Na verdade, apenas uma concepção darwinistas pode idealizar 'caminho' no qual 'as livres forças de mercado tudo resolvam'.

Na mesma linha de preocupação o também realista (mas não conservador) Professor Ignácio Rangel tem proposto o revisitar do instituto da concessão. Ou seja, dado que o setor privado encontra-se superavitário e que seu principal devedor é justamente o setor público (portanto, deficitário) encontrar-se-ia aí uma saída para o "imbróglio" do setor transportes. De outro forma: o Poder Público se desobrigaria de fornecer vários (ou alguns) dos serviços de transportes que, de maneira geral, devido as suas precárias finanças, o faz insuficientemente e em condições insatisfatórias -podendo

279. A ferrovia Leste-Oeste (possivelmente, ligando Curitiba à Uberlândia) constitui um projeto que tem, em sua linha de frente, o empresário Olacyr de Moraes, considerado por muito tempo o rei da soja no Brasil, que, além disso, é também proprietário do Banco Itamaraty e de empresa de construção pesada. Tal empresário tem buscado viabilizar o projeto envolvendo governos estaduais (Minas Gerais, Goiás, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul e Tocantins) e o Ministério da Infraestrutura; apesar de, a nível propagandístico, a ferrovia ser apresentada como ferrovia privada.

ocupar-se de outras atribuições mais diretamente sociais (nas quais também não está podendo atuar devidamente)-, mas, dado ser o poder concedente, poderia tomar a si a concessão quando os acordos previamente celebrados não forem honrados, como os ativos sob a responsabilidade (posse) do agente concessionário.

Ademais, o prazo da concessão deve ser aquele que permita o retorno, dado ser o prazo de maturação dos investimentos em ferrovias razoavelmente alongado no tempo; mas não tão alongado que reproduza situações de descompromisso social como as verificadas nos primórdios da implantação ferroviária no País. Embora, frise-se, dadas as restrições anteriores, esta questão -do prazo da concessão- ganhe importância menor.

Claro está que estas últimas observações carecem de maiores aprofundamentos técnicos e jurídicos; contudo, o que parece mesmo decisivo é que nada disto poderá vir a ser implementado sem que as definições estruturais antes apontadas sejam democraticamente estabelecidas como projeto de governo e nacional.

Além disso, tampouco é correto atribuir ao Estado alguma tendência congênita a inevitáveis déficits, posto ser inerentemente mal administrador dos recursos públicos. Aliás, sobre este aspecto, é preciso ter clareza que parte expressiva do estrangulamento financeiro do setor público deriva exatamente do endividamento que o Estado contraiu junto aos principais agentes privados (bancos e indústrias) -as unidades superavitárias referidas por Rangel- e que,

consequentemente (sem que isto invalide a realização de algumas privatizações, concessões, etc.), a dívida pública, para ser resolvida ou equacionada, não depende exclusivamente da 'operação de desmonte' do Estado, como proclamam os arautos do "status quo" -os que tomam as assimétricas relações classiais existentes como dadas.

No uso da imaginação criadora, combinada com democracia, parece residir a saída para a crise atual do setor que, por sua vez, só se resolverá com os encaminhamentos que se vieram a verificar nos demais setcres e atividades da economia/sociedade brasileiras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

VISÃO SINTÉTICA E DESAFIOS A ENFRENTAR NOS ANOS 90

Estas 'Considerações Finais' estão organizadas em três sucintas seções: a primeira retoma a discussão sobre as origens e as consequências da ocupação econômica do espaço nacional; a segunda, do mesmo modo, a relação entre tal ocupação e o desenvolvimento dos transportes; e, a última, partindo da crise em que se encontra a economia e a sociedade brasileiras, problematiza o binômio transporte/espaço, tendo em vista sua necessária (re)definição nos anos 90.

i. Ocupação econômica do espaço: origens e consequências

A história mundial registra a existência de uma estreita relação entre o processo de ocupação de um território e o da constituição de suas vias de transportes. Há casos em que a constituição de tais vias é apontada como determinante do processo de ocupação territorial e outros em que este último a determina.

A experiência brasileira se enquadra no segundo movimento. Ou seja, a ocupação verificada no período colonial (1500-1822) determinou a configuração das vias de transportes do País; em verdade, dos diversos caminhos constituídos, e não do que se poderia denominar de

rede ou sistema de transportes, uma vez que estes denotam a idéia de integração²⁸⁰.

A ocupação do território brasileiro, como se sabe, verificou-se a partir de uma exígua e dispersa população. Isto é, a lógica de ocupação foi a de constituir base de apoio na costa, projetando-se a partir daí para o interior, isolando a pequena população em ilhas de povoamento²⁸¹.

Segundo COURTIN (1938), esta modalidade de ocupação teria sido ilógica, irracional. De fato, algumas experiências de ocupação territorial foram antípodas àquela verificada no Brasil; isto é, elas ocuparam a costa amplamente, para, aí sim, de modo progressivo, atingir o interior do País. Entretanto, ao contrário do que Courtin depreende, a modalidade de ocupação do território brasileiro antes de expressar alguma irracionalidade (em abstrato), expressa uma racionalidade determinada (ou lógica de ocupação territorial), a do colonialismo português.

Tal lógica é ilustrada, por exemplo, pelo Tratado de Madri (de 1751). Ele mostra que, com poucas exceções (parte do Acre e do Amazonas), os limites geográficos então estabelecidos, graças às ilhas

280. Esta configuração se torna evidente a partir dos primórdios da industrialização (1880-1930).

281. É preciso ter em conta que a colonização portuguesa no Brasil, na realidade, orientou-se por duas lógicas: uma, militar (de povoamento) e a outra econômica (como a que se verificou no Nordeste). Na realidade, no Brasil, interesses específicos sólidos só se verificam no século XIX, fundamentalmente, com o café, quando tais interesses se articulam (embora com contradições).

de povoamento. Evidencia-se aí o porquê de expressões como arquipélago econômico e economia capsulada.

Os dados demográficos censitários deste século mostram que o padrão de colonização/ocupação territorial ibérico deixou marcas profundas no Brasil: as áreas de povoamento mais denso são marcadamente separadas por vazios demográficos.

A grosso modo, este fato se verificou em todas as colônias ibéricas. No caso das colônias espanholas, no entanto, os bolsões econômico-populacionais deram origem a várias lutas particulares de independência, resultando daí a América Espanhola com suas várias nações. Aqui, ao contrário, a colônia, quando da Independência (1822), deu origem a um único e grande país -o Brasil-, apesar das suas atividades econômicas continuarem a configurar diversos "países"²⁸².

Assim, com a expansão mercantil de nossa economia, o problema da circulação dos bens e serviços entre as ilhas logo se evidencia; à circulação não problemática intra-ilha se contrapõe a circulação interilhas.

282. O Autor tem consciência de que o quadro 'desenhado' constitui, em certo grau, uma simplificação, posto que seria necessário agregar outros 'determinantes principais' como os culturais, étnicos, ciclos de colonização, interesses ingleses, etc. Contudo, julga-o suficiente para os fins propostos nesta seção.

Estas barreiras, pré-existent, sem serem as barreiras institucionais, etc. verificadas entre as diversas nações da América Espanhola²⁸³, mostraram-se óbices potentes à mencionada circulação mercantil.

A forma de ocupação portuguesa anteriormente descrita provocou críticas duras. Destas, talvez a mais contundente tenha sido a de Vianna Moog (1954). Segundo ele, os ingleses que fundaram os Estados Unidos eram colonizadores e não conquistadores; já os portugueses, ao contrário, eram conquistadores e não colonizadores. Esta última modalidade (histórica) de ocupação, lamenta ele, aconteceu conosco. Não é à toa que, mais tarde, assevera o A., ao invés de pioneiros, tivemos bandeirantes. Na Inglaterra, o embarque (com a família e todos os seus pertences) se deu com o propósito de ir para não mais voltar (estavam rompidos com sua pátria de origem, particularmente devido à perseguição religiosa); os portugueses, ao contrário, não só não estavam rompidos com sua pátria, como eram todos vassallos de El-Rei; e, neste sentido, a viagem não implicava em deslocar família e pertences, pois não pensavam senão em voltar.

Algumas observações aqui se fazem necessárias: em primeiro lugar, a colonização portuguesa teve também sua dimensão de povoamento (militar) -além da econômica (como a verificada no Nordeste, com o açúcar); em segundo lugar, 'tivemos bandeirantes' porque tinha que se 'vender para dentro' -dada a precariedade de nossa inserção no mercado

283. Vale observar que no caso da América Espanhola, além das barreiras institucionais referidas, existiam também barreiras naturais muito complexas (Andes, deserto, etc.).

internacional de "commodities", só significativa a partir do último quartel do século XIX (notadamente com o café); e, em terceiro lugar, que a colonização dos ingleses no Estados Unidos desde cedo estabelecera alguns fluxos econômicos importantes (açúcar, etc. com o Caribe).

Já FURTADO (1976) analisa a colonização ibérica como a possível e adequada às mudanças mercantis então em curso. Neste sentido, sua perspectiva é estritamente econômica. Ora, como a colonização americana estava subordinada, na sua essência, à lógica diversa da ibérica (povoamento ligado à questão religiosa), não cabe buscar neste Autor contraponto(s) entre as duas modalidades de colonização (como o faz Vianna Moog).

Assim, não há dúvida de que na perspectiva e no tempo histórico em que se colocou, qual seja, do engajamento com a célere expansão mercantil então verificada, a ocupação portuguesa no Brasil lhe tenha parecido adequada, dado que a possível. Desse modo, o tipo de ocupação ibérica era apenas o corolário da sua lógica expansionista e de inserção na economia mundial. Isto é, dada a precariedade dos transportes e a necessidade de se realizar comércio com a Europa, a penetração para o interior em busca de artigos era economicamente natural.

O fato é que não há racionalidade na colonização inglesa, há a história; os ingleses é que não se deram conta do significado e/ou não puderam fazer frente àquela emigração (a esse respeito vale lembrar

que os ingleses estavam envolvidos à época com conflitos bélicos). Foi esse 'descuido', por parte dos ingleses, no seu controle colonial, que permitiu, reiterando, desde cedo, o surgimento de uma burguesia com interesses econômicos concretos.

Observe-se, no entanto, que conquanto a colonização inglesa nos Estados Unidos também constituísse uma expressão do colonialismo, ela possibilitou as bases para a criação de mercado interno integrado nacionalmente, ao contrário do que ocorreu no Brasil, que, no limite, criou bases para mercados internos, mas capsulados²⁸⁴.

Desse modo, evidencia-se que as duas modalidades de colonização, em suas experiências determinadas, geraram consequências relevantes no engajamento de uma e outra economia e sociedade no mundo que se constituiu a partir do último quartel do século XIX. A acelerada mercantilização da economia que se verificou a partir da revolução nos transportes, que acompanhou a Revolução Industrial, tornou possível a colocação de produtos de menor valor por volume e peso, como o café e o algodão, de determinadas partes do mundo, no mercado europeu. Com isso, posicionava-se para os países da América, a necessidade de ingresso no capitalismo, mas, ao mesmo tempo, a exigência de importantes investimentos em portos, estradas, energia e infra-estrutura urbana. Foi exatamente aí que as vantagens de uma

284. Vale observar aqui (e no retomar desta perspectiva adiante) que não se está reduzindo a economia brasileira a um conjunto de ilhas (mercados fechados), mas apenas indicando que esta era sua característica mais marcante. E, adicionalmente, que os Estados Unidos também possuem vazios econômicos e populacionais, só que com uma diferença fundamental: existem fluxos econômicos substantivos a configurar, desde cedo, uma economia nacional.

ocupação territorial do tipo anglo saxão, de maneira geral, mais densa, particularmente naqueles países onde fluxos econômicos internos foram gestados (como é o caso da economia americana), mostrou alguma importância -'alguma' porque, como apontado, a existência de fluxos econômicos constitui aspecto essencial a ser considerado.

Resulta disto que os investimentos em infra-estrutura, sem que outros fatores intervenientes ocorram, variam com a extensão do território a ser atendido; uma mesma população ocupando um território maior exigirá mais investimentos em estradas, linhas de transmissão, infra-estrutura urbana, etc. É nesse contexto que as objeções de Vianna Moog têm peso.

Contudo, tenha-se em conta outras considerações para que não se infira daí, linearmente, que um País maior requer necessariamente mais gastos (em transportes) do que um menor. Por outro lado, o que não dá para negar, é que uma ocupação estendida em um País de grande dimensões territoriais, como o Brasil, que produziu fluxos econômicos internos modestos até a virada do século XIX, coloca problemas adicionais (necessidade de recursos e o estabelecimento de complexas prioridades) a serem ponderados, tanto mais se a situação de sua infra-estrutura é deixada obsoleta e inadequada gravosamente, como passou a acontecer a partir do final dos anos 70 do atual século.

ii. Ocupação econômica do espaço nacional: o desenvolvimento das vias de transportes

A revolução nos transportes, como examinada no Capítulo I, desempenhou papel decisivo (imediato) no desenvolvimento dos países centrais, nas relações que passaram a estabelecer entre si, bem como com as suas antigas colônias.

Em síntese, a Revolução Industrial, que modificou profundamente a economia européia no século passado, implicou na melhoria, expansão e barateamento dos transportes a nível mundial, acompanhando as mudanças nas relações econômicas entre os países centrais e destes com suas antigas colônias: a nova ordem econômica que vai se posicionando deixa de concentrar-se em produtos de grande peso como madeira, minerais, etc. e, ao reverso, nos produtos exóticos (as especiarias), passando a fazê-lo em produtos como café, algodão, borracha e açúcar, etc.

Esta produção de mercadorias exige condições de transportes que garantam regularidade da oferta e custos adequados à competitividade internacional. Mas o Brasil, como apontado na seção anterior e no Capítulo I, estava despreparado em termos de transportes.

Naquelas condições (históricas), a construção de estradas de ferro (radiais) ligando os portos a centros interioranos próximos foi a solução encontrada. Em verdade, ela sancionou a ocupação dispersa

anterior; a economia insular (reforçada) e o transporte capsulado se adequavam plenamente²⁸⁵.

Os investimentos reclamados foram, em parte, assumidos pelo capital estrangeiro, seja através de inversão direta seja através de empréstimos, o que, evidentemente, viabilizou a mencionada expansão ferroviária²⁸⁶.

Entretanto, reitera-se, afora a implantação de um conjunto de vias férreas, dispersas por vários pontos do território nacional, sem ligação entre si, essa solução ferroviária se traduziu em variedades de bitola e de equipamentos utilizados, o que não só impedia uma operação integrada naquele momento como dificultaria a integração inter-regional posterior.

Nos marcos históricos em que foi concebida e implantada, no entanto, tal solução ferroviária funcionou razoavelmente. Isso se explica, entre outras coisas, pelo fato de que a economia brasileira continuava voltada (fundamentalmente) para o exterior, o que dispensava contato direto entre as diversas regiões econômicas. Em verdade, o arquipélago econômico só é apreendido decididamente como

285. Estes fatos são expressões, em boa medida, da modalidade de ocupação ibérica, de um lado, e de outro, da maior inserção da economia brasileira na economia mundial por volta do último quartel do século passado, seja pelo seu ponto de partida, a economia mercantil exportadora, seja pelo seu momento, o do ingresso do capitalismo em sua fase financeira.

286. Os interesses estrangeiros, em particular os dos ingleses, eram de toda ordem: a exportação daquelas mercadorias aos centros europeus ao menor custo possível; a rentabilidade associada à operação mesmo das ferrovias; os empréstimos efetuados aos operadores nacionais; a venda de locomotivas, vagões, insumos, etc. às empresas aqui instaladas; etc.

problemático após 1930, ou seja, quando a economia do País ingressa em nova fase de desenvolvimento, com o mercado interno, de âmbito nacional, passando a ter importância crescente na geração da renda.

Destaque-se que no pré-1930, dado o 'tarifaço' verificado no pós-encilhamento, margens de proteção para segmentos produtores nacionais se estabeleceram, sendo que, em São Paulo, este fato colaborou para com o desenvolvimento da agricultura mercantil. A par disto, mercados locais como os da agricultura camponesa sulina, o açúcar e do algodão no Nordeste, etc. ganharam algum fôlego. Entretanto, sobressaía aí a inexistência de ligações entre o Rio de Janeiro, São Paulo e o Nordeste: estas ligações (ou melhor, a ausência delas) mostravam-se óbices significativos, principalmente para os produtores com maior poder de mercado (potencial). Estes movimentos apontaram, inequivocamente, a necessidade de transportes. Entretanto, para aquela natureza de trocas, meios mais avançados de transportes podiam esperar; enquanto isso, a cabotagem -o 'quebra galho' nacional (aliás, até o final dos anos 50), ajudava a 'resolver' aquela circulação de mercadorias. A esse respeito, as observações de Barat (1978) são ilustrativas.

Elas dizem respeito à idéia de arquipélago econômico e estão assentadas no binômio economia insular-transporte capsulado. Segundo este Autor, o arquipélago econômico se explicita em uma dupla interdependência entre a ferrovia e a navegação. Uma diz respeito aos fluxos de importação e de exportação entre a economia insular e o resto do mundo; ou seja, o sentido interior-litoral (exportação) e o

sentido litoral-interior (importação) põe em evidência a conexão ferrovia-navegação. Outra diz respeito aos fluxos entre as diversas economias capsuladas na medida em que também estavam largamente assentados na navegação (costeira) até o porto regional e daí para o interior através da ferrovia. Este caso constitui expressão do fato de que não havia um sistema interno de transporte longitudinal. Portanto, o que resulta das duas situações descritas é que as economias capsuladas dependiam duplamente da conexão ferrovia-navegação e, em sentido quase literal, configuravam (porque a circulação das mercadorias dependia do mar) arquipélagos econômicos²⁸⁷.

A crise do padrão de desenvolvimento econômico, verificada ao final dos anos 20, e o início de um outro, o da industrialização restringida, a partir de, aproximadamente, 1933 (CARDOSO DE MELLO 1984), marca um aumento significativo e crescente do mercado interno - em especial do comércio inter-regional. O mercado interno foi ainda fortemente protegido para as indústrias nacionais, seja por causa do movimento internacional, voltado fundamentalmente para os mercados dos países centrais (até a metade dos anos 50), seja (e principalmente) por causa da crise de 1929-33, das dificuldades cambiais dos anos 30, da segunda guerra mundial (1939-45), das crises cambiais de 1947-49 e de 1953-55.

287. Vide trabalho citado à nota 246 (NAZARETH); especialmente, vide p. 232-3 -o Autor menciona (p. 233), para ilustrar, que em 1949 "o transporte de cabotagem ainda representava cerca de 45% do total do comércio entre as 10 principais unidades da Federação".

Quanto à extensão do mercado, a questão era mais complicada. A dimensão da população e o nível de renda em seu conjunto apresentavam cifras não desprezíveis. Todavia, devido aos bolsões populacionais/custos de transportes, tais cifras acabavam sendo diminuídas -ou seja, o poder de compra dos agentes econômicos apresentava alguma conotação também capsular. Isto não implica que as oligarquias não realizassem importações internas. O que está sendo dito é que aqueles bolsões constituíam óbices significativos a uma circulação mercantil mais intensa e, conseqüentemente, na geração de efeitos dinâmicos expressivos sobre a renda.

Os bolsões de povoamento (ou seja, o povoamento disperso), os grandes vazios demográficos e a carência de ligações diretas entre as ilhas econômicas elevavam os custos de transportes entre elas e, como assinalado antes, exerciam papel semelhante às barreiras tarifárias protecionistas existentes entre os diversos países da América Espanhola. Neste sentido, o restringido mercado interno expressa, embora também contingencie, aspecto integrante da natureza do desenvolvimento econômico do País àquela época. As vias férreas, no geral, não se comunicavam entre si; eram pequenos os eixos paralelos à costa (a grande exceção nesse caso é o tronco Rio de Janeiro-São Paulo, que só foi concluído após o segundo ciclo do café em São Paulo -meado dos anos 1880).

Dado a inadequação das vias ferroviárias, diante do novo padrão de desenvolvimento (urbano/industrial), foi se configurando a emergência de um novo padrão de transportes (particularmente a partir

dos anos 40 e 50): o rodoviarismo-automobilismo. Ele se tornou necessário em função da integração crescente do mercado nacional, como para reduzir as consequências da ocupação dispersa dentro de cada região econômica. Isso se justificava tanto pela dificuldade de reestruturar aquelas vias férreas, voltada para o exterior e de características operacionais extremamente diversificadas, quanto pelo menor custo das rodovias. Resultavam estas justificativas, por sua vez, do fato de ser possível espaçar no tempo os investimentos (construção de estradas com piso de terra para posterior asfaltamento) e dos gastos em veículos e infra-estrutura de apoio, ao longo das vias, ficarem a cargo de particulares. Ademais, não se pode perder de vista, em algum grau, que a própria (re)inserção subordinada da economia brasileira no capitalismo internacional aponta para a hegemonia americana e o automóvel como signos do novo tempo.

A grande objeção potencial ao transporte rodoviário é a de que implica, frequentemente, em custos operacionais mais elevados do que a alternativa ferroviária. No caso do padrão de desenvolvimento então inaugurado (1933), no entanto, isso tinha pouca importância, dado que o mercado interno fortemente protegido facultava aos produtores a cobrança de preços compensatórios da ineficiência do sistema de transportes.

Na verdade, as ligações por rodovias, nesta época, avançaram mais dentro das regiões isoladas do que em termos de ligações inter-regionais²⁸⁸ (tenha-se em conta a cabotagem). Entretanto, com a construção de Brasília e com as rodovias de então este quadro inicia marcada inflexão.

Brasília, em particular, representou uma opção pela organização do espaço nacional alicerçada no rompimento do isolamento entre as diversas regiões. Portanto, cumpriu papel decisivo no processo de integração econômica (LESSA 1982)²⁸⁹.

Dali em diante a geografia econômica se expande ainda mais, a produção se amplia e se diversifica...Mas, já por volta de meado da década de 1970, aquela conformação estrutural entra em crise. E, vale (re)lembrar, o padrão rodoviário-automobilístico, uma das expressões daquela conformação estrutural, estava fortemente fincado nos gastos públicos (conservação e ampliação das vias, etc). Ora, como tais gastos, ou melhor, o padrão de financiamento do setor público também constitui uma das expressões proeminentes do mencionado padrão de desenvolvimento, o resultado disto, a partir da segunda metade dos anos 70, é de uma crescente deterioração do transporte por via rodoviária.

288. Embora várias atividades regionais tenham passado, pós-1930, a se desenvolverem em âmbito nacional, tais como: carvão, antes em SC e RS, depois também em SP e RJ; ferro e aço antes apenas em MG, depois também em SP e RS; produtos industriais passam a ser produzidos no restante do País; etc. -a cabotagem, apesar de sua precariedade, permitia isso.

289. Vale observar aqui que a 'marcha para o oeste' nacional é anterior a Brasília e que a nova capital do País, afora sua determinação econômica, orientou-se também por uma "rationale" geopolítica.

Assim, nos dias de hoje, o que se verifica é um dramático e crescente desaparelhamento do País, seja em termos de vias férreas seja em termos de vias rodoviárias. No caso deste modal, destaque-se a necessária manutenção ou restauração de diversas rodovias e duplicação de trechos parciais como os que ligam São Paulo-Paraná, São Paulo-Belo Horizonte e, da própria São Paulo-Rio de Janeiro, que já está saturada. O ferroviário, apesar de alguns movimentos "contrarrestantes", pior, já fora abandonado ao final do século passado.

iii. Crise do Estado, impasse e desafios.

O final dos anos 70 assinala o início de um longo período de crise econômica; a economia brasileira, em que pese alguns movimentos esparsos de retomada de níveis mais expressivos de atividade (1984-85-86), teve, na década passada, uma 'década perdida' do ponto de vista econômico. A recessão foi seu traço distintivo. Este decênio foi também marcado por violentos processos de aceleração inflacionária. Adicione-se aí o brutal estrangulamento financeiro do setor público e sua conseqüente indisponibilidade para a realização dos gastos que tradicionalmente lhe cabiam, como os de prover a infra-estrutura social do País. Estes fatos, dentre outros, na realidade, exteriorizam o esgotamento do padrão de desenvolvimento 'montado' no governo JK, o qual, em especial, conferia ao Estado, na divisão estabelecida, aquela atribuição.

O cenário ora 'desenhado' mostra-se ainda mais dramático se se tem em conta o término da fase do dinheiro externo 'fácil' (que caracterizou os anos 70) -ou do endividamento 'fácil' (!)-, bem como o fato de que as relações internacionais que se constituíram ao início dos 80 posicionaram uma radical alteração nos padrões internacionais de concorrência (novas tecnologias, formação de blocos, etc.), para as quais o Brasil não se preparou.

Por conseguinte, o que se assiste (e vivencia-se) no País é verdadeiramente terrível. No que se refere especificamente ao setor de transportes: de um lado, a infra-estrutura não foi adequada aos novos tempos e, de outro, pior ainda, a existente, em parte (e crescentemente), encontra-se deteriorada.

Diante de tais observações, o que se apontará em seguida constitui, antes que resposta, uma breve problematização acerca desse impasse e dos desafios que estão colocados.

As referências sobre a economia e a sociedade brasileiras procedidas neste capítulo e na última seção do anterior, não são, na realidade, suficientes para uma apreensão mais rigorosa do impasse e dos desafios apontados. Talvez a maneira mais adequada de resgatar estas referências seja a de remeter à discussão para o II PND, na medida em que se o entenda enquanto uma estratégia (sonho) fracassada das classes dominantes. De outro modo: sublinhar que a estratégia do Plano -que se mostrava fracassada em 1976- constituía, antes de mais nada, uma tentativa de pacto das elites. Vale lembrar que com o fim do

'milagre' vem a diminuição do emprego e certa exclusão das classes médias (dele, partícipes notórias), daí o aprofundamento dos conflitos sociais que o 'desenvolvimentismo' anterior colocara em segundo plano. Neste sentido, o ano de 1976 apresenta certo clima de 'fim de festa'. O aprofundamento dos conflitos sociais urbanos, o aumento da miséria, os conflitos inter-'fatias' do capital, a luta pela 'desestatização' (explicitação, no âmbito empresarial, da natureza autoritária do Poder Central), etc. são apenas expressões desse processo.

Dada a relativa retomada do crescimento econômico dos anos 1984-86, a discussão sobre a crise do 'modelo' de desenvolvimento apresentou certo recolhimento. Adiante, verificados mais uma vez os limites estreitos da gestão autoritária, as classes dominantes articulam o Colégio Eleitoral (eleição de Tancredo-Sarney) na busca de alternativa ainda cosmética à brutal crise que, a passos largos, se aprofundava. Do mesmo modo, tivemos o fracasso do Plano Cruzado, evidenciando, mais uma vez, os limites da 'saída por cima'.

A Constituição de 1988 foi outro 'sonho', pois, como era esperado, não 'descortinou' os caminhos para o necessário enfrentamento dos graves problemas estruturais do Brasil, como ainda, ao fragilizar (mais) as finanças da União, restringiu as possibilidades do Estado de fazer frente aqueles problemas. Dentre eles, evidentemente, os da infra-estrutura social do País.

290. Ademais, ao extinguir o IULCLG, extinguiu-se também uma tradicional fonte de recursos para o setor de transportes, sem, no entanto, colocar-se 'algo' equivalente em seu lugar (a taxa -selo- pedágio não teve como ser sustentada). A 'saída' recém encontrada pelo governo foi a de instituir uma alíquota sobre a importação de petróleo, explicitando suas dificuldades de recursos para o setor, posto que, em

A última eleição presidencial, bipolarizada, foi mais uma prova do quanto as classes dominantes são refratárias às mudanças; apostaram, embora titubeantes, de que seria possível enfrentar a crise sem alterar seus fundamentos estruturais. Hoje, passados dois anos de governo de Collor, o que se verifica é que não se produziu melhora no cenário internacional, o Estado encontra-se mais fragilizado, a crise social é verdadeiramente dramática, etc.

Contudo, novos 'sonhos' continuam sendo colocados nos debates nacionais. O caso do renascer ferroviarista acoplado a 'ilhas' de produtividade é um deles.

Em vista das dificuldades que estão postas, a especulação que se segue versa sobre o possível. Talvez, até com alguma dose resistente de otimismo, apesar da realidade não deixar mais do que pequena margem para isto.

Em primeiro lugar, é preciso ter claro que não são visíveis no horizonte, seja ao nível interno seja ao externo, mais do que a possibilidade de obtenção de recursos escassos. Daí, a necessidade de se estabelecer prioridades e cronogramas. Em vista disto, três questões se colocam: i) a da necessidade de se promover alguma recuperação e eventual construção da infra-estrutura de transportes; ii) a da necessidade de se manter uma postura atuante no que se refere

nenhum País do mundo, existe arranjo como este (dado sua natureza iníqua e de rebatimento sobre o processo de formação de preços).

às exportações e, conseqüentemente, de fortalecimento da agricultura e da agroindústria; e, iii) a de se reservar uma terceira 'fatia' dos escassos recursos para o enfrentamento da dramática questão social (já apontada).

Por conseguinte, urge a definição de um programa de investimentos em transportes que, claro está, exige grandes somas de recursos (isto, apenas dado à atual deterioração dos sistemas de transportes nacionais...). Entretanto, parece que chegou o momento de levá-lo adiante. Não se trata de fazer tudo de uma só vez, mas gradualmente, no âmbito de um programa global e dentro de estritos critérios técnicos e de prioridades sociais.

Assim, se de um lado, é preciso resgatar a infra-estrutura das regiões extra-Centro-Sul, posto que deterioradas, de outro, é preciso enfrentar os graves problemas verificados no Centro-Sul, onde se concentra a atividade econômica do País. Portanto, não parece pertinente aduzir argumento do tipo 'custo de oportunidade' inter-regional; em todas elas a questão infra-estrutural dos transportes encontra-se precarizada (com a relativa exceção das vias intra-São Paulo). Além disso, vale lembrar que o fenômeno da urbanização é fenômeno generalizado no País; que inúmeros recursos naturais são produzidos em regiões que não a do Centro-Sul; etc.

Por conseguinte, o enfrentamento desta questão requer o estabelecimento de um programa governamental que abarque a definição do papel dos diversos modais num certo 'modelo de desenvolvimento'

(previamente posicionado) e das prioridades e das condições para viabilizá-las em determinada temporalidade; observando-se, é trivial, o padrão de ocupação espacial que lhe seja inerente.

De outro modo: tais questões, inscritas tanto no âmbito das preocupações regionais quanto nas do desenvolvimento mais geral do Brasil (até porque aquelas nesta se inscrevem, expressando-o), como são o caso das ferrovias Transnordestina, Norte-Sul, Leste-Oeste²⁹¹, etc., devem passar antes, evidentemente, por um diagnóstico: o quê e para quem transportar, por exemplo?; que fomentos (e desestímulos) proporcionarão nos pontos A e B, e entre eles?; etc. Em suma: é preciso justificá-las de modo sério; isto no contexto inter-regional e, em sua articulação com a estratégia de desenvolvimento (ou de resistência) a ser estabelecida.

Não é apenas neste contexto que se deve considerar a questão, mas também no contexto internacional. E isto parece passar por diferentes estratégias: a do Mercosul, que exigiria modernização da infra-estrutura de transportes -vale dizer, da articulação-ferrovia-rodovia-porto (obras que viabilizem transbordos intermodais se fariam, necessárias) para transformar as deficiências de competitividade hoje existentes (com a Argentina e com o Uruguai) em vantagens de sorte a abrir a economia brasileira ao Pacífico (ao sul, via Chile, em Antofagasta).

291. A Transnordestina ligaria Petrolina em Pernambuco a Arrojado no Ceará; a Leste-Oeste ligaria Cuiabá no Mato Grosso a Uberlândia em Minas Gerais; a Norte-Sul ligaria Açailândia no Sul do Maranhão a Brasília.

A outra estratégia, atinente ainda ao Pacífico, seria a que se refere ao seu Norte (da América do Sul): esta envolveria a saída do Centro-Oeste, Rondônia, etc. de modo a encurtar distância em relação aos mercados asiáticos e do extremo-orientes. Por conseguinte, a consecução desta estratégia envolveria diagnósticos severos sobre as condições em que se poderia avançar o desenvolvimento de uma economia capitalista nesta região e a daqueles mercados serem efetivamente receptores dos produtos brasileiros.

Evidentemente, estas estratégias envolveriam a elaboração de estudos (aprofundados) sobre diferenciais de custos e de inversões da construção, manutenção e reparos de ferrovias, rodovias, etc. Até porque, e isto é fundamental, os recursos são poucos; assim, mais do que nunca, devem ser bem empregados e só o serão se subordinados a uma estratégia de desenvolvimento que inclua os interesses sociais da maioria da população brasileira. O fim dos 'sonhos' exige saída que não mais exclua a maioria da população brasileira.

Neste contexto, um pesado programa de produção de alimentos deve ser posicionado. E aí é possível que algumas das ferrovias hoje em debate ganhem efetivo sentido. De outro modo: uma estratégia que tenha no seu cerne, como um de seus vetores básicos, a distribuição de renda posicionará, inequivocamente, este encaminhamento.

Explicando: é impossível repensar a retomada dos investimentos públicos e privados sem o 'sepultamento' definitivo do modelo já referido, o que passa -dado ao evidente descarte da saída neoliberal-

pela (re)adequação das finanças do Estado. Ou, se se quiser, pela redefinição das relações entre o setor público e o privado, o que equivale dizer, pelo '(re)desenho' do Estado. Enfrentar os anos 90 exige o saneamento financeiro do Estado, quiçá transformando a dívida em lastro para a constituição de um fundo de inversões para o setor, o que não exclui a consideração de outros tão alquebrados como ele. Mas, ao mesmo tempo, exige também o enfrentamento, ainda que resulte apenas no seu equacionamento, da questão da dívida pública externa, posto que esta constitui elemento também obstaculizador dos gastos públicos internos e fator de instabilização (via gasto público) das decisões empresariais, como do estabelecimento de relações soberanas frente a interesses como os dos Estados Unidos, no caso da saída brasileira para o Pacífico Norte, objeto de controvérsia entre o Japão e aquele país, posto que a soja brasileira se tornaria (com esta saída) competitiva diante da americana no mercado japonês e no asiático (de maneira geral).

*

É inquestionável que a retomada dos investimentos terá implicações sobre a denominada questão regional e sobre o crescimento econômico. Entretanto, salvo melhor juízo, não existem estudos sistematizados sobre os diferenciais de custos de inversão e de manutenção comparados entre os modais de transportes. Ademais, dado à inexistência de projetos estratégicos concretos, tampouco se sabe qual ou quais modais constituirão a base desses investimentos. Por outro

lado, é comum ler-se ou ouvir que o modal ferroviário seria mais barato que o rodoviário...

Em que pese os estudos que se fazem necessários, de qualquer maneira, a contribuição do modal ferroviário no transporte de cargas (ton./km.) no País, é relativamente desprezível. A situação é a seguinte: incluindo o minério transportado pela Companhia Vale do Rio Doce, a contribuição referida tem alcançado (anos 80), em termos percentuais, cerca de 22%, ao passo que a do rodoviário, 60%. Quanto a passageiro-km, também em percentuais, no período acima, a desvantagem do ferroviário é ainda mais marcante: ferrovia, 3%; rodovia, 94%²⁹².

Em termos de confronto entre países também se confirma a debilidade relativa do Brasil em vias férreas -como se segue.

"Os Estados Unidos, por exemplo, com 9,3 milhões de km² (maior que o Brasil apenas 860 mil km²) possui 506 mil km de ferrovia; a Alemanha, com apenas 284 mil km² (equivalente ao Estado de São Paulo), usa cerca de 28 mil km de linhas férreas; (...) e o Brasil, com 8,5 milhões de km², constitui...29 mil km de ferrovias, menos até que a Argentina (...) com área quase quatro vezes menor e que conta com 36.185 km de ferrovias" (CRUZ, L. 1988).

292. A comparação do modal ferroviário vis-à-vis ao rodoviário evidencia, nesses percentuais, dado às condições territoriais do Brasil, sem dúvida, alguma 'anomalia'.

Mas não é apenas na relação extensão da rede ferroviária/área do País que o Brasil apresenta nítida diferenciação em relação a outros países. Do mesmo modo, o Brasil apresenta valores inferiores ao de vários países em termos da relação extensão da rede (ferroviária)/população.

A relativa insuficiência brasileira é notória, sobretudo no que se refere à ferrovia por habitante, em que o nosso coeficiente é seis vezes menor, por exemplo, do que o da Argentina (país de dimensões sabidamente menores que as do Brasil).

Já em termos de 1.000 km de ferrovia por milhões de km² de área, o Brasil alcança índice de 3,5, ao passo que o Canadá alcança 6,4 e a Austrália 5,3. Aliás, acrescente-se que caso se levasse em conta o território economicamente ocupado (informação não-disponível) nossa posição se tornaria substancialmente mais desfavorável e que estes dois países contam com áreas desérticas (Austrália) e gélidas (Canadá).

As observações procedidas confirmam os limites do ferroviário no Brasil. É fato que existe hoje ligação entre as principais redes do País. Mas, é mister observar que elas não foram estabelecidas no âmbito de uma programação estratégica e social. A prova disso é que o tráfego nelas verificado é insignificante.

De maneira mais geral, pode-se mesmo afirmar que dos cerca de 30 mil quilômetros de estradas de ferro do País poucos (alguns textos especializados falam em 4.000 km) fornecem serviço moderno e eficiente (em parte explicado pelas ferrovias especializadas), o que agrava o panorama revelado pelas estatísticas anteriores.

Forma-se então uma supeita: a de que por ser o modal ferroviário brutalmente escasso no Brasil e que se for mais barato que o rodoviário, ele poderá (ou deverá?) cumprir papel importante em uma nova estratégia de desenvolvimento. Por conseguinte, preliminarmente e em plano genérico (em vista de neste plano ser possível que o custo do transporte de carga por via ferroviária seja menor do que aquele que se verifica por via rodoviária)²⁹³ é possível que a ferroviarização constitua exigência, seja por causa do quadro internacional competitivo recém-configurado, seja por causa da fase em que se encontra a exploração econômica do território nacional.

Em outras palavras: uma política de maior integração do mercado internacional, em moldes competitivos, requererá investimentos em transportes, provável e particularmente no modal ferroviário²⁹⁴.

293. Tais destaques justificam-se na medida em que custos efetivos e, portanto comparações, requerem a consideração de determinantes reais, como os das condições topográficas, tipo de carga, condições de financiamento, prazos de amortização, etc.

294. Tem-se a esse respeito o exemplo da Espanha que, em função de seu ingresso na Comunidade Econômica Européia, montou um extenso, ambicioso e exitoso programa de recuperação de seu sistema de transportes -incluindo aí seu sistema ferroviário.

De fato, dado o avanço de ocupação (pelo capital) das terras no Centro-Sul, a fronteira econômica do País se orientou para o Centro-Oeste na direção de Rondônia e do Pará. Com isso, aumentou a distância média do transporte. Caso essa tendência se mantenha no futuro, o custo do transporte se tornará cada vez mais oneroso. Ou seja, a criação nessas novas áreas pioneiras de uma economia próspera e diversificada poderia depender, portanto, da construção de ferrovias, além, é trivial, das condições do mercado internacional.

No Brasil, adicionalmente, esta questão é ainda mais complexa que, por exemplo, nos Estados Unidos e Canadá (tenha-se em conta que estes países, antes de grandes, constituem referências de relações capitalista avançadas)²⁹⁵, posto que, como têm abertura para dois oceanos e portanto para dois mercados externos, puderam avançar suas fronteiras econômicas (a partir do Atlântico) sem um desmedidos aumentos de custos e das distâncias médias de transporte.

Aqui, apesar da necessária modernização e da possível ampliação da malha ferroviária, há a necessidade de abrir uma saída do território e da economia brasileira para o Pacífico Norte (soberanamente em relação aos vários interesses em jogo -como já foi apontado) o que permitiria "contrarrestar" o custo envolvido, em especial da produção verificada no extremo Noroeste do País²⁹⁶.

295. Os Estados Unidos possuem ainda uma economia com coeficiente baixo de abertura, daí seu dinâmico mercado interno, além do externo.

296. Dentre os interesses em jogo estão colocados na ordem do dia, os ecológicos. No entanto, existem outros, tais como os que dizem respeito à questão da terra, mercado de trabalho, etc. das populações locais. Além disso, o exercício da soberania precisa ser resgatado no enfrentamento dos óbices colocados pelos EUA para

Assim, colocar-se-ia a construção de ferrovias que objetivem apoiar a fronteira econômica que passou a se orientar decididamente para o interior. Acham-se neste caso a Ferrovia Leste-Oeste (Cuiabá-Uberlândia), que apoiaria a fronteira econômica orientada para Rondônia -no caso da saída para o Pacífico encontrar-se-ia a Ferrovia da Produção (Oeste do Paraná ao litoral).

Por outro lado, estão também colocadas no debate as ferrovias do tipo integração que teriam como objetivo fundamental ligar as redes existentes, supostamente proporcionando ao Brasil, pela primeira vez, uma rede ferroviária realmente interna.

Aí se encontrariam ferrovias como a Transnordestina que, com menos de 300 km, permitiria articular toda a região Nordeste com a economia do Centro-Oeste, bem como, via Rede Ferroviária Federal, com a Ferrovia do Aço (Jeceaba-MG até Sepetiba-RJ), que no seu ramal paralelo à costa liga, pelo interior, a região de Belo Horizonte a São Paulo. Outras ferrovias, de integração, mas de âmbito nacional, seriam as do tipo Norte-Sul.

Contudo, no caso dessas ferrovias, se coloca o problema referido ao início (da seção): o dos fluxos de comércio entre regiões com dinâmicas econômicas tão diferenciadas. De outro modo: quais as repercussões dos fluxos de comércio, por exemplo, entre o Centro-Oeste

construção desta saída para o Pacífico; suas relações particulares de concorrência com a economia japonesa não condizem, certamente, com as do País.

e o Nordeste (?); resposta esta que dependerá, em vista do exposto, da estratégia definida.

*

Concluindo. O fato é que hoje o planejamento não deve ser outra vez ignorado como o foi no passado; a vitória do neoliberalismo é a institucionalização definitiva da 'barbárie'. Tampouco, sublinhe-se, a questão espacial constitui uma questão menor. As reflexões procedidas na academia, particularmente as de seus segmentos progressistas, não podem continuar a ignorar tal questão. Ela precisa ser entendida como uma das dimensões do necessário (re)pensar este País.

Neste ponto, destaque-se que os interesses privados que, em suas articulações intra-aparelho de Estado, estão articulando, outra vez, diante do estrangulamento financeiro do setor público (pelo qual, em grande medida, são responsáveis -tanto porque são credores quanto porque estimuladores da 'ciranda financeira' que o gerou), um novo 'sonho' que, se fosse possível, implicaria na definição, a seu bel prazer, da ocupação do espaço brasileiro. Aliás, diga-se, como está sendo ensaiado de modo mais nítido no caso da ferrovia Leste-Oeste, tanto no que se refere ao seu traçado, quanto aos aspectos ambientais, etc.

A história sucintamente descrita ao longo destas Considerações Finais aponta para o necessário '(re)desenho' do Estado que, expressando os interesses mais amplos da população brasileira, terá

como tarefa primeira resgatar a atividade do planejamento. Logo, seu resgate envolverá muitas perguntas, especialmente as atinentes ao 'para quem' (?) e 'sob que forma(s)' transportar (?). O esgotamento do modelo implantado ao final dos anos 50 e os novos tempos o exige. Particularmente, cabe sublinhar que a articulação (também dos anos 50) entre energia-transporte que era, àquela época, basilar à política industrial, continua o sendo; só que agora tornada mais complexa e agudizada, precisando, neste sentido, estar também presente nestas reflexões. Enfrentar -e rapidamente-, estas questões pode significar ainda alguma chance de não se 'perder outra década'.

6. BIBLIOGRAFIA

6.1 Bibliografia Geral

- AFONSO, C.A. e SOUZA, H. O Estado e o desenvolvimento capitalista no Brasil. Paz e Terra. Rio de Janeiro. 1977.
- AURELIANO, L.M. No limiar da industrialização. Brasiliense. São Paulo. 1981.
- BAER, W. Siderurgia e desenvolvimento brasileiro. Zahar. Rio de Janeiro. 1970.
- BELLUZZO, L.G. Valor e capitalismo -um ensaio sobre a Economia Política. Biental. São Paulo. 1987.
- BELLUZZO, L.G. e CARDOSO DE MELLO, J.M. Reflexões sobre a crise atual. In: Revista Escrita/Ensaio, Anal nº 2, intitulada Crise: o fim das ilusões. São Paulo. 1977.
- CANO, W. Desequilíbrios regionais e concentração industrial em São Paulo. Global/PNPE. São Paulo. 1985.
- , Raízes da concentração industrial em São Paulo. Difel. São Paulo. 1977.
- , Urbanização: sua crise e revisão de seu planejamento. Unicamp (mimeo). Texto elaborado para o seminário 'A cidade e a nova ordem econômica' (Emplasa). Campinas/São Paulo. 1986. (mimeo).
- , A interiorização do desenvolvimento no Estado de São Paulo (1920-80). Fecamp/Seplan -São Paulo. 1987.
- , Questão regional e urbanização no desenvolvimento econômico brasileiro pós-1930. Congresso ABEP/Anais. Campinas/São Paulo. 1988. (mimeo).

- CARDOSO DE MELLO, J. M. O capitalismo tardio. Brasiliense. São Paulo. 1984.
- CASTRO, A.B. e PIRES DE SOUZA, F.E. A economia brasileira em marcha forçada. Paz e Terra. Rio de Janeiro. 1985.
- CASTRO, A.C. As empresas estrangeiras no Brasil -1860/1913. Dissertação/Mestrado, DEPE/Unicamp. Campinas/São Paulo. 1976. (mimeo).
- COURTIN, R. "Peuplement et efficacité dans les pays neufs". In: Melanges Truchy, Recueil Sirey. Paris. 1938.
- COUTO E SILVA, G. Conjuntura e política nacional -o poder executivo e a geopolítica do Brasil. Liv. José Olympio. Rio de Janeiro. 1981.
- DAIN, S. Empresa estatal e capitalismo contemporâneo. Ed. Unicamp. Campinas. 1986.
- DINIZ, C. Capitalismo, recursos naturais e espaço. Tese/Doutorado, IE/UNICAMP (mimeo). Campinas/São Paulo. 1987.
- DROSDOFF, D. Linha dura no Brasil -o governo Médici: 1969-1974. Global - Coleção Passado e Presente. São Paulo. 1986.
- DINIZ, C. Capitalismo, recursos naturais e espaço. Tese/Doutoramento (mimeo), IE/Unicamp. Campinas/São Paulo. 1987.
- FARIA, A. Mauá. Nacional. 2ª Ed. São Paulo. 1933.
- FERRAZ, G.T. A transnacionalização da grande engenharia brasileira. UNICAMP. Dissertação/Mestrado, DEPE/Unicamp. Campinas/São Paulo. 1981.
- FOUCAULT, M. A arqueologia do saber. Forense Universitária. Rio de Janeiro. 1986.
- FURTADO, C. Formação econômica do Brasil. Nacional. São Paulo.

- GUIMARÃES, E. Acumulação e crescimento da firma -um estudo de organização industrial. Zahar Editores. Rio de Janeiro. 1982.
- GUIMARÃES, L. Nordeste: da articulação comercial à integração econômica. Tese/Doutorado (mimeo), IE/Unicamp. Campinas/São Paulo. 1985.
- HEATON, H. "Histoire économique de l'Europe". Librairie Armand Colin. Paris. 1950.
- HIRSCHMAN, A. O. "The strategy of economic development". Yale University Press. New Haven. 1959.
- HOBSBAWM, E. J. Da revolução industrial inglesa ao imperialismo. Forense Universitária. Ensaios de Economia, nº 1. Rio de Janeiro. 1977.
- . A era das revoluções. Paz e Terra. Rio de Janeiro. 1977.
- HOBSON, J. A. A evolução do capitalismo moderno -um estudo da produção mecanizada. Abril Cultural. Série Os Economistas. São Paulo. 1983.
- HUBERMAN, L. A história da riqueza dos Estados Unidos (nós, O Povo). Editora Brasiliense. São Paulo. 1987.
- IANNI, O. O Estado e planejamento econômico no Brasil. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro. 1977.
- . O colapso do populismo no Brasil. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro. 1978.
- KALECKI, M. Crescimento e ciclo nas economias capitalistas. Hucitec. São Paulo. 1977.
- . Teoria da dinâmica econômica. Abril Cultural. Série Os Economistas. São Paulo. 1983.

- KEYNES, J. M. Teoria geral do emprego, do juro e da moeda. Atlas. São Paulo. 1982.
- LAFER, B. M. O planejamento no Brasil -observações sobre o Plano de Metas (1956-61). Planejamento no Brasil (org. por Betty M. Lafer). Ed.Perspectiva. São Paulo. 1975.
- LANDES, D. Progresso técnico e revolução industrial. Ed. Tecnos. Madrid. 1979.
- LENIN, V. Imperialismo: fase superior do capitalismo. Global. São Paulo. 1979.
- LESSA, C. Quinze anos de política econômica. Cadernos IFCH/UNICAMP. Campinas/São Paulo. 1975.
- . A estratégia de desenvolvimento (1974-76): sonho e fracasso. Tese/Titular (mimeo). FEA/UFRJ. Rio de Janeiro. 1978.
- MALAN, P. et alli. Política econômica externa e industrialização no Brasil (193-52). IPEA/INPES. Rio de Janeiro. 1980.
- MANTOUX, P. A revolução industrial no século XVIII. UNESP/HUCITEC. Coleção Estudos Históricos. São Paulo. 1927 ou S/d (?).
- MARX, K. O capital. Ed. Civilização Brasileira. Coleção Perspectivas do Homem, Vol. 38-B, Série Economia. Rio de Janeiro. 1975; a. Livro I, b. Livro II e, c. "Livre III, tome I. Ed. Sociales" - Paris (1974).
- e ENGELS, F. A ideologia alemã. Editorial Presença/Martins Fontes. Portugal/Brasil. S/d.
- . Fundamentos da história. In: Marx. Coleção Grandes Cientistas Sociais -sociologia. Editora Ática. São Paulo. 1979.

- POSSAS, M. L. Dinâmica da economia capitalista -uma abordagem teórica.
Brasiliense. São Paulo. 1987.
- . Para uma releitura teórica da Teoria Geral. In: PPE, 16 (2).
Rio de Janeiro. Ago. 1986.
- RANGEL, I. Características e perspectivas de integração das economias
regionais. In: Revista do BNDE, Vol. 5, nº. 2. Rio de Janeiro.
Jul./dez. 1980.
- . Artigos Diversos: Rev. de Economia Política -vol.1, nº 1
(jan./fev./1981); vol.3, nº 3 (jul./set.1983); vol.5, nº 3
(jul./set./1985) e Jornais (principalmente na Folha de São Paulo).
- REBOUÇAS, A. Garantia de juros -estudos para sua aplicação às empresas
de utilidade pública. Typografia Nacioanl, RTC. 1874.
- SAES, F.A.M. A grande empresa de serviços públicos na economia
cafeeira. Hucitec. Série Economia e Planejamento. São Paulo. 1986.
- SCHUMPETER, J. Teoria do desenvolvimento econômico. Série Os
Economistas. Abril Cultural. São Paulo. 1982.
- SILVA, S. Expansão cafeeira e origens da indústria na Brasil.
Alfa-Omega. São Paulo. 1976.
- SINGER, P.I. Desenvolvimento econômico e evolução urbana. Nacional.
São Paulo. 1977.
- TANNURI, L.A. O encilhamento. Hucitec/FUNCAMP. Teses e Pesquisas.
Economia e Planejamento. São Paulo. 1981.
- TAVARES, M.C. Ciclo e crise -o movimento recente da industrialização
brasileira. Tese/Titular. FEA/UFRJ. Rio de Janeiro. 1978. (mimeo)
- . Acumulação de capital e industrialização no Brasil.
Tese/Livre Docência, FEA/UFRJ. Rio de Janeiro. 1974. (mimeo).

TAVARES, M.C. e DAVID, M.D. (Org.). A economia política da crise.
Vozes/Achiamé. Rio de Janeiro. 1982.

TAUNAY, D'E. História do café no Brasil. DNC, vol. IV, p. 391-413.
1939.

TAYLOR, G.R. "The transportation revolution: 1815-1860". Rinehart,
c. New York. 1951.

TOLIPAN, R. e TINELLI, A.C. A controvérsia sobre distribuição de renda
e desenvolvimento. Zahar -Biblioteca de Ciências Sociais. Rio de
Janeiro. 1975.

WERNET, A. O período regencial, 1831-1840. In: Histórias Populares.
Editorial Global, nº 7. 1982.

6.2. Bibliografia Específica .

ALBERTO, W. Transportes no Brasil. Imprensa da Universidade de
Minas Gerais. Belo Horizonte. 1959.

ALMEIDA, J. Perspectivas da indústria de veículos no Brasil. In:
RAP , 8(1):297-320. Rio de Janeiro. Jan./mar. 1974.

ANFAVEA (Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores).
Anuário estatístico: 1957-87. São Paulo. 1989.

ARAÚJO GÓES, M. O setor transportes nas contas nacionais. IPEA. Rio
de Janeiro. 1971. (mimeo).

ASSOCIAÇÃO RODOVIÁRIA DO BRASIL. O transporte rodoviário no Brasil: o
plano federal de obras rodoviárias e seu financiamento. Rio de
Janeiro. 1961.

AZEVEDO, A.N. A esclerose ferroviária. In: Digesto Econômico/FGV,
7(80): 95-99. São Paulo. Jul. 1951.

- , Transporte e subvenções. In: Digesto Econômico/FGV, 10(11): 25-29. São Paulo. Fev. 1954.
- , A velha Mogiana. In: Digesto Econômico,...
- AZEVEDO, F. de. Um trem corre para o oeste. Ed. Melhoramentos (2ª Ed.), Vol.12 (Obras Completas). São Paulo. S/d.
- BARAT, L. Crise do petróleo e reformulação da política de transporte. IPEA, Vol.5, nº 25, pp.475-516. Rio de Janeiro. Dez. 1975.
- , O setor transporte na economia brasileira. In: RAP, pág. 117-166. Rio de Janeiro. Abr. 1968.
- , O investimento rodoviário e padrões de uso do solo. In: RAP, 7(1):49-70. Rio de Janeiro. Jan./mar. 1973.
- , Política de transporte: avaliação e perspectivas face ao atual estágio de desenvolvimento do país. In: RBE, 27(4): 51-83. Rio de Janeiro. 1973.
- , Investimento em transporte e desenvolvimento regional -uma análise da expansão rodoviária no Brasil. In: RBE, Vol 23. Rio de Janeiro. Jul./set. 1969.
- , A evolução dos transportes no Brasil. Fundação IBGE/IPEA. Rio de Janeiro. 1978.
- BAER, W. et alli. Transporte e inflação: um estudo de formulação irracional de política no Brasil. In: RBE, 16(4);159-174. Rio de Janeiro. Dez. 1962.
- BIRD. "Report on current economic of Brazil and prospects - transportation". Washington. 1966.
- BRAGA, J.C. Os transportes na política econômica -1956/1979. FUNDAP/CLACSO. São Paulo. 1979.

- BRAGA, R.S. A utilização do transporte ferroviário no Brasil. In: RAP, 8(1): 233-64. Rio de Janeiro. 1974.
- BRITTO, V.P. Desempenho do setor rodoviário no período 1967-73. In: RAP, 8(1):161-208. Rio de Janeiro. Jan./mar. 1974.
- CARDOSO DA SILVA. Alguns aspectos do planejamento de transportes. In: RAP, 8 (1): 57-68. Rio de Janeiro. Jan./mar. 1974.
- CASTRO, N. Estrutura e desempenho do setor transporte rodoviário de carga. In: PPE, 18(1): 55-82. Rio de Janeiro. Abr. 1988.
- CIPOLLARI, P. Transporte no Estado de São Paulo. Associação de Programação Econômica e Social. 1968.
- COIMBRA, C. Viação e análise conceitual dos transportes no Brasil. Mim. dos Transportes. Centro de Documentação e Publicações. 1974.
- CROSATO, A.N.M. Rápido resumo da evolução da política rodoviária nacional. In: Rev. A Rodovia. Jan. 1955.
- CRUZ, L. De volta aos trilhos. Revista Carga. Ed. Técnica Especializada. Ano IV, nº 43. São Paulo. 1984.
- DAROS, E.J. Os transportes no Brasil. In: Revista Brasileira de Transportes, Vol.2, nº 1. Rio de Janeiro. Jan./mar. 1967.
- DUNCAN, P.D. A estrutura de planejamento para o setor transportes. In: Rev.-Brasileira de Transportes. Jul./set. 1966.
- DUPUY, J.P. Introdução à crítica da ecologia política. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro. 1980.
- FAGNANI, E. Pobres viajantes: Estado e transporte coletivo urbano - Brasil/Grande São Paulo/1964-1984. Dissertação/Mestrado, IFCS/UNICAMP. Campinas/São Paulo. 1985.
- et. alli. Recessão e financiamento das políticas sociais. Instituto de Economia do Setor Público. São Paulo.

- FISHLOW, A. "American railroads and the transformation of the antebellum economy". Harvard University. Cambridge. 1965.
- FOGEL, R.W. "Los ferrocarriles y el crecimiento económico de EE.UU". Tecnos. Madrid.
- , "Railroad and american economic growth; essays in economic history". The John Hopkins. Baltimore. 1969.
- FUNDAÇÃO IBGE. Anuário Estatístico do Brasil. 1963, 1973 e 1982.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Revista Conjuntura Econômica. Dez. 1962, Fev. 1974.
- GATTÁS, R. A indústria automobilística e a segunda revolução industrial no Brasil -origens e perspectivas. Prelo Ed. São Paulo. 1981.
- GAULD, C.A. "The last titan Percival Farquhar american entrepeneur in Latin American".
- GEIPOP/MIN. TRANSP. Anuário Estatístico dos Transportes. Brasília. 1972, 1976, 78 e 83.
- GORDILHO, O. Os transportes no Brasil. Min. da Viação e Obras Públicas - Serviços de Documentação. Rio de Janeiro. 1956.
- GRACIANO, M.L. Transportes como fator básico de desenvolvimento econômico e social. Min. dos Transportes -Serviços de Documentação. Rio de Janeiro. 1971.
- HARDMAN, F.F. O trem fantasma -a modernidade na selva. Companhia de Letras. São Paulo. 1988.
- INSTITUTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO BRASILEIRO. O surto ferroviário e seu desenvolvimento. Terceiro Congresso de História Nacioanl. Anais, Sexto Volume. Imprensa Nacional. Rio de Janeiro. 1942.

- JATOBÁ, E.L. Uma análise do sistema ferroviário brasileiro. Rio de Janeiro. S/d. (mimeo).
- JULIAN, R.A. O transporte ferroviário no nordeste do Brasil. SUDENE. Recife. 1962.
- LIMA, H.F. Indústria automobilística no Brasil. In: Revista Brasiliense, 13. São Paulo. Set./out. 1957.
- LORCH, W. Transporte rodoviário no Brasil: as perspectivas operacional e organizacional. In: RAP, 5(1): 209-232. Rio de Janeiro. 1974.
- . Transporte rodoviário no Brasil: as perspectivas operacionais e organizacionais. In: RAP, 8(1):209-232. Rio de Janeiro. 1974.
- MASON, E. et. alli. Transporte e objetivos nacionais. Edwin T. Haefelr. FGV -Serviços de Publicações. Rio de Janeiro. 1973.
- MATOS, O.N. Café e ferrovias. Alfa-Ômega/Sociologia e Política. São Paulo. 1974.
- MEIRA, L.M. Política de desenvolvimento da indústria automobilística brasileira. In: Digesto Econômico (?), p.90. São Paulo. S/d.
- MELO, F.H. e FONSECA, E.G. Proálcool -energia e transportes. Biblioteca Pioneira de Ciências Sociais: Estudos Econômicos, FINEP-Pioneira. São Paulo. 1981.
- MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. Plano de viação -evolução e história (1808-1973). Conselho Nacional dos Transportes. 1974.
- . Plano de substituição de linhas férreas anti-econômicas. Relatório do Grupo de Trabalho GT.-FRA. 1965.
- . 150 anos de transportes no Brasil. Centro de Documentação. Rio de Janeiro. 1974.
- . Visão histórica e análise conceitual dos transportes. Centro de Documentação. Rio de Janeiro. 1974.

- , Política dos transportes à luz do quadro energético brasileiro. Brasília/DF. Jun. 1979.
- , Conferência do Sr. Ministro dos Transportes na Universidade Federal de Ouro Preto. Ago. 1980.
- , Conferência do Ministro dos Transportes -política de transportes. Rio de Janeiro. 15/07/1981.
- , A política de transportes no Brasil, 1979-85 (Palestra do Ministro Cloraldino Severo na Escola Superior de Guerra). Rio de Janeiro. 26/07/1982.
- , A política dos transportes no Brasil, 1979/85 (Palestra do Ministro Cloraldino Severo na Escola Superior de Guerra). Rio de Janeiro. 10/07/1984.
- , Perspectivas do desenvolvimento do setor transporte. Fev. 1985.
- , Transportes -Nova República, novos caminhos (Proposta do setor transportes para o I PND da Nova República 1986-89). Julh. 1985.
- , Brasil - transportes, 1979-84. S/d.
- , Transporte -Nova República, novos caminhos (Conferência do Ministro Afonso Camargo na Escola de Guerra Naval). Set. 1985.
- , Transportes -Nova República, novos caminhos (O setor transportes no processo democrático de descentralização). I Encontro do Ministro com os Secretários de Transportes das Unidades da Federação. Out. 1985.
- , Programa de desenvolvimento do setor transportes -PRODEST 1986-1989, ANEXO, s/d.

----- . Programa de desenvolvimento do setor transportes -PRODEST
1986-89., Resumo.

----- . A política do Ministério dos Transportes (Conferência
proferida na Escola Superior de Guerra pelo Ministro José Reinaldo
C. Tavares). Ago. 1986.

MIRANDA, E.B. A indústria de construção de vias de transportes. In:
RAP, 8(1):321-346. Rio de Janeiro. Jan./mar. 1974.

MORAES, C.A. Transportes urbanos e desenvolvimento econômico: notas
sobre um estudo. In: RAE, 22(1): 52-57. Rio de Janeiro. Jan./mar.
1982.

NATAL, J.L.A. Uma nova política para os transportes. In: Revista
Carga, nº 44. São Paulo. 1988.

----- . A necessidade de uma nova política de transportes. In:
Revista Carga, nº 45. São Paulo. 1988.

----- e ZIMMERMANN, G. Por uma política industrial integrada. In:
Revista Carga, nº 46. São Paulo. 1988.

----- e W. VIDIGAL, L.M. Ignácio Rangel e a privatização dos
serviços públicos. In: Revista Carga, nº 47. São Paulo. 1988.

NAZARÉ, P.B. Transporte e desenvolvimento urbano. In: RAP, 12(2):229-
288. Rio de Janeiro. Abr./jun. 1978.

NETTO, A.R. O plano rodoviário de São Paulo; sua evolução em cinco
ciclos. In: Revista A Rodovia. São Paulo. Out./nov. 1944.

OLIVEIRA, E.G. Transporte de carga e posição das indústrias. In:
RBE, 35(4): 339-372. Rio de Janeiro. Out./dez. 1981.

PAIVA, G.P. e CONDE. O programa da comissão mista do Brasil-Estados
Unidos para a habilitação das ferrovias brasileiras. In: Diálogo
Econômico -PGV, 9(103): 28-31, São Paulo. Jun. 1953.

- Projetos Ferroviários da Comissão Mista. In: Digesto Econômico - FGV, 10(114): 56-64, São Paulo. Mai. 1954.
- PAOLA, M. e AZEVEDO, R.L.R. Política de Financiamento do Setor de Transporte. In: RAP, 5(1): 117-159. Rio de Janeiro. 1974.
- PEIXOTO, J.B. (Coord.). Os transportes no atual desenvolvimento do Brasil. Biblioteca do Exército. Rio de Janeiro. 1977.
- PEREIRA, V.P.M. Desempenho do setor rodoviário; período 1967-1973. In: RAP, 8(1):161-208, Rio de Janeiro. Jan./Mar. 1974.
- PINTO, A.A. História da viação pública de São Paulo (Brasil). Typografia e Papelaria de Vanorden & Cia. São Paulo. 1903.
- PINTO, E. História de uma estrada de ferro do nordeste. José Olympio Ed. Rio de Janeiro. 1949.
- PRADO, L. Política de transportes. In: RAP, 8(1): 27-44. Rio de Janeiro. Jan./mar. 1974.
- RANGEL, I. Ferrovia versus rodovia. In: Economia Brasileira Contemporânea. Bienal. São Paulo. 1987.
- RESENDE, E. Política nacional de transportes à luz do quadro energético brasileiro (pronunciamento do Sr. Ministro...na Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados). Brasília. 20/06/1979.
- RODRIGUES, J.C. O resgate das Estradas de Ferro de Recife a São Francisco e de outras que gozavam de garantias de juros - Relatório apresentado a Joaquim Murtinho. Imprensa Nacional. Rio de Janeiro. 1902.
- SAES, F.A.M. As ferrovias de São Paulo -1870/1940. Ed. Hucitec. São Paulo. 1981.

-----, Transporte e comunicações (mimeo -coletânea de dados estatísticos). S/d. EM TEMPO. In: Estatísticas históricas do Brasil. Séries estatísticas retrospectivas, vol. 3 - Séries econômicas, demográficas e sociais, 1950 a 1985. Fundação IBGE. Rio de Janeiro. 1987.

SAVAGE, C. "An economic history of transport". Hutchinson University Library. London.

SILVA, A.F. Estradas de rodagem federais. In: Revista A Rodovia. Dez. 1941.

SILVA, G.C. Alguns aspectos do planejamento de transporte. In: RAP, 8(1): 57-68. Rio de Janeiro. Jan./mar. 1974.

VILLELLA, A. Os transportes no Plano Trienal. In: RBE (?). Rio de Janeiro.

WESTERLUND, S. Políticas de transportes: consolidação de princípios, normas fundamentais e diretrizes contidas em documentos do Governo (período 1964-72). In: RAP, 8(1): 347-377. Rio de Janeiro. Jan./mar. 1974.

WRIGHT, C.L. e AZEVEDO MELO, D.R. Melhoramentos na acessibilidade de áreas agrícolas brasileiras, 1942-75. In: Texto para Discussão, n° 126/ UnB. Brasília. Set. 1984.