

RESUMO Entendendo-se o Estado enquanto relação de forças, dialogando com a matriz de pensamento de Antonio Gramsci, objetiva-se, neste artigo, investigar parte do processo de formação do “rodoviarismo” no Brasil, historicizando a atuação de agências estatais e agentes sociais, na formulação e execução de políticas de transportes, dos anos 1920 até 1960. O movimento em torno do ideário rodoviarista começou ainda nas duas primeiras décadas do século XX, em disputa com o projeto ferroviário. A produção desse consenso fortaleceu-se por meio de diferentes “aparelhos”: jornais, revistas, instituições de ensino e associações diversas, agregando engenheiros, economistas, políticos, legisladores, empresários etc., que defendiam a opção rodoviária, supostamente mais adaptada às características do país. Tal ideário foi progressivamente transformando-se em senso comum e em diretriz principal da política de transportes nos últimos 50 anos.

PALAVRAS-CHAVE rodoviarismo, ferrovias, Brasil Contemporâneo.

ABSTRACT *By understanding the state whereas a relation of forces, dialoguing with the matrix of thought from Antônio Gramsci, this article aims to investigate the part from the process of highway network formation in Brazil, studying the history of actuation state agencies and social agents in the formation and execution of transport politics from years 1920 to 1960. The movement around the highway network idealism still started in the two first decades from the XX century, in dispute with the railway project. The production of this consensus strengthened due to different services: newspapers, magazines, teaching institutions and several associations aggregating engineers, economists, politicians, legislators, managers, etc, who defended the highway network option, supposedly more adapted to the country's characteristics. Such idealism was progressively changing into a common sense and in a main directory from the transport politics in the last 50 years.*

KEY WORDS *highway network, railway, Contemporary Brazil.*

Estado, sociedade civil e hegemonia do rodoviarismo no Brasil*

State, civil society and hegemony of highway network in Brazil

DILMA ANDRADE DE PAULA

Universidade Federal de Uberlândia | UFU

Trilhos e estradas

“2010: o ano da ferrovia”:

As eleições presidenciais de 2010 se aproximam em um clima de grande entusiasmo para o setor ferroviário brasileiro. De todos os lados surgem projetos, na carga e nos passageiros. VLTs e monotrilhos aparecem como soluções urbanas, e o TAV ganha corpo. Grandes clientes investem nas linhas de carga, estimulados pela exportação de commodities, e as operadoras de transportes públicos começam a se preparar para a Copa e as Olimpíadas. [...] As ferrovias, de carga e de passageiros podem continuar em frente sozinhas. Melhor seria, no entanto, que fossem junto com o novo governo federal.¹

Dessa maneira entusiástica, a *Revista Ferroviária*² inaugurou suas edições do ano de 2010, divulgando notícias sobre diversos projetos de transportes sobre trilhos, sobretudo nas capitais brasileiras. O “carro-chefe” das reportagens era o trem-bala ou TAV – Trem de Alta Velocidade –, ligando as cidades do Rio de Janeiro a São Paulo e Campinas, em construção prevista para iniciar-se no segundo semestre de 2011. Com um projeto editorial atraente e muitos anunciantes, como o Metrô Rio (operadora de metrô), Amsted Maxion (indústria

de carga), Odebrecht (empreiteira), Progress Rail Services (serviços e maquinários), Pöry (consultoria ferroviária), Siemens (fabricante de trens de alta velocidade), dentre outros, a *Revista Ferroviária* exercita o otimismo como fator de impulsionamento econômico e novos investimentos.

Baseando-se nesse otimismo, pode-se imaginar, então, um novo ciclo de investimentos em transporte sobre trilhos? É possível que sim, a julgar pelos vultosos investimentos no setor e pelas flagrantes dificuldades de locomoção, nas cidades e rodovias, que se agravam cada vez mais na mesma proporção em que as vendas de novos automóveis, caminhões e ônibus batem novos recordes.

Na matéria de capa dessa mesma edição da *Revista Ferroviária* lemos que as “Obras do TAV só em 2011, talvez...”, seguida de meia página de propaganda da Empretec, “Confiabilidade e tecnologia de ponta: clientes satisfeitos”. E, na outra página, nove fotos de trens de alta velocidade, com a identificação de seus fabricantes, que circulam em países europeus e asiáticos. Imagens futuristas que seduzem não somente pelo *design* dos trens, mas pela promessa de realização do que é atualmente uma das coisas mais caras à boa parte da humanidade e da circulação/metamorfose das mercadorias: a velocidade, a rapidez nos transportes. Após décadas de descaso com as ferrovias transportadoras de pessoas e com o incrível incremento do transporte individual, aparece, enfim, o projeto do trem de alta velocidade, depois de existir há mais de 40 anos no Japão e em países europeus. Em décadas passadas falava-se que não haveria como modernizar as ultrapassadas e depauperadas ferrovias brasileiras, já que os custos eram muito altos. Agora, os investimentos são astronomicamente mais altos, mas podem se tornar viáveis, contando com a participação de empresas construtoras estrangeiras e tecnologia idem, como o TAV, com financiamento estatal em torno de 70% (dos 34 bilhões de reais previstos), via BNDES. Conjugada com campanha eleitoral para cargos executivos e legislativos, a construção do TAV está ganhando contornos ufanistas, erigindo-se em questão de orgulho nacional e símbolo de empreendedorismo, como sugere a *Revista Ferroviária*. Mais um passaporte para o futuro, dentre os tantos que já conhecemos na história brasileira rumo ao desenvolvimento. Há discordâncias e críticas ao projeto, mostrando que o consenso não está muito fácil.³ Mas a conjugação de sedução/otimismo/novos negócios tem dinamizado essa agenda.

Em 1995, numa entrevista, Nelson Werneck Sodré denunciava a permeabilidade do Estado brasileiro diante de interesses privados, referindo-se à onda de privatizações:

O país se esquece de que muitas das estatais que estão aí na lista da privatização nasceram da sucata deixada por investidores estrangeiros, concessionários de serviços públicos que as levaram ao colapso. A Leopoldina Railway, por exemplo, não passava de ferro-velho quando o governo brasileiro a comprou a preço de ferrovia. O Estado, no Brasil, funciona mal porque ele existe para manter privilégios. Ele deveria ser desprivatizado, pois trabalha para poucos e por isso o povo tem horror a ele.

*O Estado é uma entidade política. Mas, para que a opinião pública o valorize, é preciso que ele seja realmente objeto da ação dos cidadãos. Isso não é costume no Brasil. A política é privada e, portanto, o Estado é privado. Nossa política tem sido dominada de forma quase absoluta por minorias.*⁴

Uma forma de nos aproximarmos um pouco mais da complexidade das relações sociais é perceber a relação permanente e conflituosa entre sociedade política e sociedade civil, entendendo o Estado no sentido relacional, como propunha Antonio Gramsci.⁵ Historicizar a atuação de agências ou órgãos públicos e agentes diversos é fundamental para não sermos levados a apressadas generalizações e nem nos deixarmos guiar pelas seduções do momento. Tratar de política de transportes requer mais do que grandes levantamentos quantitativos, históricos de realizações e de déficits, requer trazer a política e o conflito para o centro da análise, investigando a transformação de dada política em cena cultural e/ou em senso comum. Neste caso, a proposta aqui é investigar parte da formação do consenso sobre a diretriz de transportes calcada no modal rodoviário, ou o que ficou conhecido como “rodoviarismo” no Brasil.

A construção do rodoviarismo

Quando pensamos sobre o rodoviarismo nos vêm à mente, mais forte e imediatamente, os anos 1950, Brasília, as montadoras de automóveis e o governo JK. De fato, durante o governo Juscelino Kubitschek (1955-1960) foi implementada uma articulada política de atração das indústrias automobilísticas estrangeiras, com a criação do GEIA – Grupo Executivo da Indústria Automobilística – em 1956. Mas se fortaleceu, igualmente, uma outra tendência no setor de transportes: a do desmonte das ferrovias. A política rodoviária/automobilística veio acompanhada de uma progressiva desativação de ramais e de estradas de ferro. Tal diretriz foi executada durante a ditadura civil-militar (1964-1984), em que as chamadas ferrovias estratégicas foram priorizadas para transporte de grãos e de minérios, enquanto se extinguíram mais de 10 mil quilômetros de trilhos de ramais do interior, notadamente de passageiros.

Não bastou, todavia, uma política de desativação. Foi preciso criar uma cultura que privilegiava aquilo que aparecia como novo, calcado na expansão da indústria de automóveis e na construção das correlatas e necessárias obras rodoviárias.⁶ A modernização de trens de passageiros não mais interessava e foi considerada dispendiosa e desnecessária. As rodovias cumpririam, então, o papel da integração, numa mobilidade mais veloz. Para chegar a esse consenso, foram décadas de lutas, perpassando o controle do movimento sindical ferroviário, eliminando sua “voz”, inclusive pela própria redução numérica da categoria. Mas a luta era travada também no campo simbólico, produzindo *doxas*, no sentido atribuído por Pierre Bourdieu, ou seja, um conjunto de pressupostos dados como evidentes, “aquém de qualquer discussão, porque constituem a condição tácita da discussão”⁷. Nesse caso, a *doxa* de que os trens de passageiros seriam coisas do passado, relegados ao romantismo, ao saudosismo e aos passeios turísticos.

Evidenciou-se um dualismo⁸ tanto no campo social quanto na própria produção científica sobre os transportes terrestres, em que agentes apaixonados defendiam posições em torno de construções ferroviárias ou rodoviárias. Não é possível afirmar que essa política fosse fruto de uma administração calculada e eficiente. Ao contrário, os rumos da política de transportes foram, em grande parte, definidos pelos grupos de pressão: interesses das montadoras, das multinacionais do petróleo e da borracha, aliados aos interesses das empreiteiras nacionais. Nesse sentido, Antonio Carlos Accorsi, ao analisar as relações desenvolvidas entre o Estado brasileiro e as grandes empreiteiras de obras públicas no pós-1930, afirmou que a privatização desse Estado é uma característica mais permanente do que conjuntural. Ou seja, haveria uma característica praticamente estrutural de absorção de interesses privados na condução das chamadas “políticas públicas”, fruto de uma impermeabilidade do Estado brasileiro às demandas democráticas. Para isso, ele estudou o “rodoviarismo”

[...] não só por apresentar talvez a primeira ação organizada do Estado, e de segmentos de sua burocracia, na definição concreta de uma determinada política pública voltada a resolver os gargalos da infra-estrutura, contando com a participação ativa de um emergente setor do empresariado privado nacional – as empreiteiras de obras públicas – como também (por) ser este o setor que, tradicionalmente, conseguiu melhor e mais rapidamente se acomodar, em épocas de crise e reestruturação, a novas formas de regulamentação, preservando-se fundamentalmente os interesses daqueles agentes mais diretamente envolvidos em sua implementação, seja na área estatal seja na área privada.⁹

Esse “rodoviarismo” foi, para Accorsi, um verdadeiro movimento que congregou legisladores, administradores e funcionários públicos, engenheiros, técnicos, empreiteiros, entidades empresariais, setores militares etc., que começaram a organizar-se desde o Primeiro Congresso Nacional de Estradas de Rodagem em 1916. Mais do que isso, o rodoviarismo significou a ascensão de uma camada da burguesia nacional às arenas decisórias do setor de obras públicas, por meio da crescente intervenção nas estruturas estatais, principalmente do DNER e dos DERs (Departamento Nacional de Estradas de Rodagem e Departamento de Estradas de Rodagem, respectivamente), pregando a sua autonomia frente ao Ministério da Viação e Obras Públicas (depois Ministério dos Transportes) e frente às decisões do Poder Legislativo. Assim, foi se formando uma verdadeira arquitetura político-institucional-clientelista, que solidificava a proposta rodoviária e ao mesmo tempo enfraquecia as demandas ferroviárias. Fruto dessas pressões, o DNER passou por profundas reformas administrativas, ganhando autonomia na implementação das metas rodoviárias.

Em 1954, em sessão na Câmara dos Deputados, Francisco Saturnino Braga, deputado pelo PSD – Partido Social Democrático – do Rio de Janeiro, um dos principais expoentes do movimento rodoviário, tentava mostrar que a construção de rodovias paralelas às ferrovias não implicava danos ao sistema ferroviário. Seu discurso era uma resposta a um pronunciamento do ministro da Fazenda veiculado pela televisão no dia anterior, em que afirmara a necessidade de se restringir o transporte rodoviário em função das ferrovias. Saturnino Braga contra-argumentava:

A muitos pode parecer que uma estrada de rodagem, paralela a uma estrada de ferro, pode produzir concorrência danosa aos interesses ferroviários. É exatamente o contrário o que as estatísticas demonstram, e o contrário pelo seguinte: o aumento da produção proveniente da região onde se constroem estradas de rodagem é maior do que a parcela que a estrada de rodagem rouba à estrada de ferro.¹¹

Na mesma sessão, foi contestado pelo deputado Sylvio Echenique, do PTB gaúcho:

Eu gostaria que V. Excia. explicasse por que, depois que se verificou o advento das estradas de rodagem, tornaram-se deficitárias as estradas de ferro. Não sou contra as rodovias, porque creio firmemente que são grandes fatores de progresso. Mas todo progresso pode ser absoluto: nunca é puro. Entretanto, há uma coincidência não só em nosso país, mas por aí fora.¹²

Echenique, portanto, matizava a afirmação de Saturnino Braga quanto à relação concorrencial entre ferrovia/rodovia, mas também reconhecia que as rodovias “eram grandes fatores de progresso”. Para Saturnino Braga, as ferrovias não mais responderiam às necessidades dos transportes, além do fato de que, para serem minimamente eficientes, deveriam sofrer uma ampla, longa e cara remodelação. Esse discurso foi recorrente em várias outras sessões. Deputado estadual reeleito por três mandatos consecutivos, Saturnino Braga atuou em vários planos e projetos de viação, no DER e DNER, foi professor e membro do Clube de Engenharia. Ou seja, foi um intelectual orgânico¹² na construção da hegemonia do projeto rodoviário no Brasil, atuando em diversas frentes: “a partir de 1957 liderou o que a crônica política denominou ‘bancada rodoviária’ da Câmara, cuja composição incluía deputados de diferentes partidos empenhados em defender o crescimento rodoviário no país.”¹³

O apoio à posição defendida por Saturnino Braga provinha, igualmente, de outros partidos, como a concorrente UDN – União Democrática Nacional –, sinal de que não havia uma definição ideológico-programática quanto a essa questão. Por exemplo, o também deputado e engenheiro à época, Maurício Joppert da Silva, da UDN,¹⁴ concordava com os argumentos de Saturnino Braga, evidenciando talvez mais uma posição do setor profissional a que estavam ligados do que propriamente uma posição política definida. Em 1957, quando efetivamente fortaleceu-se no Brasil o “rodoviário”, 80% das ferrovias do mundo eram exploradas com lucro e 19% operavam com saldo negativo. O Brasil figurava, nessa época, com o maior coeficiente de déficit, logo abaixo da Grécia, país pequeno e com péssimas condições de tráfego rodoviário.¹⁵ Ainda assim, algumas vozes se levantaram, embora tivessem sido incapazes de conter a desarticulação ferroviária.

Em 1956 também houve a proposta do Projeto de Lei nº 2182, apresentada pelo deputado Clóvis Pestana, do PSD do Rio Grande do Sul, criando a cadeira de Estradas de Rodagem nas Faculdades Federais de Engenharia. A justificativa é esclarecedora, vem ao encontro desse movimento maior na sociedade civil e também evidencia a busca de formação especializada para esse setor que emergia com mais força:

A solução do problema dos transportes terrestres no Brasil, é de importância vital. Para se resolver com segurança e eficiência esse problema é indispensável que se disponha de técnicos competentes. A formação de tais técnicos está sendo dificultada pela situação atual do ensino nas nossas Faculdades de Engenharia, em que estradas de ferro e de rodagem, constituem uma única cadeira, ministrada durante 2 anos. Os progressos técnicos, nesses dois setores do transporte terrestre, nestes últimos anos, têm sido tão importantes e tão extensos, que é praticamente impossível transmiti-los em 2 anos, mesmo sumariamente, aos futuros engenheiros civis.¹⁶

Independentemente do sucesso, ou não, da tramitação desse projeto, é interessante observar o momento em que foi proposto e a sua justificativa. Por que as demandas rodoviárias obtiveram tanto êxito naquela época? Se nos limitarmos à questão da seleção de investimentos e à análise dos quadros nacionais, não teremos ainda elementos suficientes para compor o “quebra-cabeças” dessa estrutura. Segundo a análise de Accorsi, a formação do setor privado da construção era a peça que faltava para formar esse quadro. No final da década de 1940 e início da seguinte, o setor público era o que mais potencial tinha para as construções, sob a direção do DNER, pois as empreiteiras apenas “engatinhavam”. Os crescentes contratos com o DNER e os DERs fizeram com que as empresas se capitalizassem, comprassem equipamentos, incrementassem sua produtividade e seu poder de influência junto à burocracia estatal.

A trajetória das empreiteiras mineiras é particularmente interessante, pois elas acompanharam a ascensão política de JK e foram favorecidas pelo Plano de Metas. Segundo Eli Diniz, durante o governo de JK em Minas:

[...] o Estado agiu como verdadeira alavanca nos moldes da acumulação capitalista, transferindo recursos públicos para empresas privadas. As tabelas de pagamento das obras foram feitas tomando-se como base, em sua maioria, serviços manuais. Após a concorrência, o DER reajustou a tabela. Por outro lado, as empresas começaram a se equipar, o que foi facilitado pela taxa de câmbio preferencial para a importação de equipamentos, estabelecido pela instrução 70 da SUMOC. A mecanização das empresas implicou no aumento da produtividade e redução dos custos. Esta foi, pois, a primeira forma de sobrelucros. Para acrescentar a isto, as empresas substituíram (e o DER consentiu) a maioria das obras de arte (pontes, viadutos, etc...) por serviços de terraplenagem.¹⁷

Algumas das grandes construtoras mineiras surgiram nessa época, destacando-se no cenário nacional dos planejamentos e construções de rodovias e projetando-se internacionalmente. Na década de 1970, elas já estavam consolidadas, segundo uma reportagem publicada no periódico *O Empreiteiro*.¹⁸ De toda a relação elencada por esse periódico, destacavam-se duas empresas mineiras, a Mendes Jr. e a SEEBLA.¹⁹ Inicialmente detinham somente as carrocinhas de terra puxadas a burros para serviços de terraplenagem, mas, graças ao entrelaçamento de interesses, troca de influências, licitações duvidosas²⁰ e superfaturamento, foram ganhando *status* e porte de grandes empresas.

O sucesso do Plano de Metas do governo JK explica-se por muitos fatores, alguns deles apontados anteriormente. Segundo Regina Camargos, JK levou para o DNER “todo um grupo de trabalho onde se incluíam, naturalmente, as empreiteiras que haviam participado do programa rodoviário mineiro”.²¹ Assim, foi conduzido ao DNER, por exemplo, o engenheiro Lafayette Salviano do Prado,²² responsável pelo programa rodoviário mineiro à época do governo JK nesse estado. Como gestor do órgão estatal responsável pelo programa rodoviário nacional, adquiriu vasta experiência e sólidos contatos com as empreiteiras e com o setor privado de forma geral. Mais tarde, participou do quadro de consultores de transportes da empresa Transcon.²³ Segundo Camargos:

Questionados sobre as razões que teriam levado JK a ‘presenteá-los’ com a diretoria do DNER, os empreiteiros mineiros são claros em afirmar a relação de dependência mútua existente entre eles e o governo. Nesta relação, as empreiteiras precisavam das obras rodoviárias do programa de metas para crescerem e JK precisava articular uma base de apoio político, atendendo interesses de um grupo de empresários mineiros que haviam contribuído substancialmente para sua campanha à Presidência da República. Além da diretoria do DNER, entregue ao PSD mineiro, o Ministério da Viação e Obras Públicas esteve a cargo do PSD carioca durante todo o governo JK. No período de 56/59 o ministério foi ocupado por Lúcio Meira e no período de 59/61 por Ernani do Amaral Peixoto. Este fato se explica pelo grande prestígio também desfrutado pelas empreiteiras cariocas Rabello, SBU e Quatroni junto ao governo.²⁴

Na avaliação do engenheiro Lucas Lopes, Juscelino, de fato, optara pelas rodovias. Mas essa opção provinha de outros tempos:

Ainda em seu primeiro governo, Vargas havia criado o DNER para pôr ordem nos planos rodoviários. Todo o programa de expansão rodoviária foi feito naquela época, quando passou a haver maior disponibilidade de recursos em função do Fundo Rodoviário. Ao assumir o governo de Minas em 51, Juscelino viu com

clareza que era o momento de fazer a integração do estado através do sistema rodoviário. Não tinha possibilidade de fazê-lo através do sistema ferroviário, pois todas as estradas de ferro estavam decadentes, já que não haviam recomposto seu material rodante nem reconstruído suas linhas desde a guerra. A verdade é que a mentalidade era rodoviária, já naquela época como hoje. Estamos hoje com uma economia completamente distorcida em termos da relação entre transporte rodoviário e ferroviário. Estão sendo transportadas em rodovias massas que normalmente deveriam ser transportadas em ferrovias, apenas porque a mentalidade é rodoviária.

Portanto, desde seu governo em Minas JK havia preferido as rodovias porque não tinha o que fazer em matéria de ferrovia.²⁵

Oscilando ora entre a explicação da existência de uma “mentalidade” rodoviária, ora apelando para a fraqueza estrutural das ferrovias, Lucas Lopes justificava a política antiferroviária. Sabemos, no entanto, que muitos interesses (políticos, econômicos, clientelistas) estavam e estão envolvidos nessa “mentalidade” rodoviária. Para isso, retornemos um pouco aos anos 1920/1940.

Planos rodoviários e construção de hegemonia

A partir de 1926 foram elaborados os primeiros planos rodoviários e, em 1927, foi criado o Fundo Especial para a Construção e Conservação de Estradas de Rodagem, para o qual era canalizado um imposto adicional sobre os combustíveis e veículos importados. Também nessa época foram construídas as antigas rodovias Rio-São Paulo e Rio-Petrópolis, inauguradas em agosto de 1928, trechos iniciais dos grandes troncos ligando todo o Oeste-Sul com todo o Norte-Este do Brasil. Segundo Telles, o monumento rodoviário que existe no alto da Serra das Araras, à margem da Rio-São Paulo, iniciativa do Touring Clube do Brasil, “foi erigido com o propósito de comemorar o renascimento do rodoviarismo brasileiro, com a inauguração, quase simultânea, das importantes estradas ‘Rio-Petrópolis’ e ‘Rio-São Paulo’”.²⁶

147

No Plano de Viação de 1931, primeiro projeto nacional para os transportes aprovado oficialmente, reconhecia-se que a ferrovia, a navegação marítima e a fluvial eram por excelência meios de transportes de baixo custo, para grandes volumes de tráfego em grandes distâncias. O documento ainda atribuía primazia para a ferrovia, apesar da campanha em prol das rodovias já existir desde meados da década de 1910, como apontado anteriormente. As condições de tráfego nas estradas eram as piores possíveis, chegando a ficar intransitáveis em algumas épocas do ano. Para o presidente Washington Luís, além de “abrir estradas”, era preciso “construir estradas para todas as horas do dia e para todos os dias do ano”²⁷. Naquele momento, a rodovia seria, inclusive, um elo de ligação com as ferrovias:

As estradas de ferro de penetração são os primeiros pioneiros da civilização, mas a sua ação é lenta ou incompleta, se ela não se continuar pelas estradas de rodagem. A estrada de ferro não é mais hoje o único meio rápido de comunicação e não corresponde a todas as necessidades [...] precisa da colaboração rodoviária. Para isto devemos fazer estradas de rodagem interligando as estradas de ferro.²⁸

Na justificativa governamental, a Inspetoria Federal de Estradas (criada em 1911, quando o transporte era majoritariamente ferroviário) não mais atendia às novas exigências da área dos transportes e, por isso, em 1937 foi criado o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER – e, posteriormente, o Departamento Nacional de Estradas de Ferro – DNEF – pelo Decreto-lei nº 3.136, de 1941. Em 1946, a estrutura organizacional do DNEF sofreu modificações, e suas atribuições foram mais bem especificadas quanto à execução direta ou indireta de novas ligações ferroviárias, incluindo a elaboração de normas gerais para todo o serviço ferroviário do país, de acordo com a política traçada pelo governo, bem como a fiscalização de seu cumprimento e a superintendência da direção das ferrovias diretamente administradas pelo Governo Federal. Em 1974, ele foi, não por acaso, extinto. Nesse sentido, a história das agências governamentais é também importante para a análise de políticas públicas.²⁹

A partir da segunda metade da década de 1940, intensificou-se a construção rodoviária, com traçados de estradas paralelas aos trilhos, o que contribuiu para acirrar a competição principalmente entre rodovias e ferrovias, em vez de estimular a integração intermodal de transportes. Mivaldo Messias Ferrari recuperou os debates travados acerca da concorrência rodoviária em relação às ferrovias e constatou que, inicialmente, acreditava-se que as rodovias seriam grandes alimentadoras das ferrovias. Segundo esse autor, com o passar do tempo, os prognósticos foram se modificando: era evidente o incentivo progressivo às rodovias, por meio da criação de impostos para captação de recursos. Em novembro de 1936, durante o VI Congresso Nacional de Estradas de Rodagem, o diretor-geral do DER do Estado de São Paulo, engenheiro Álvaro de Souza Lima, atribuiu os déficits ferroviários, iniciados a partir de 1929, à depressão econômica e não à concorrência dos transportes rodoviários. Via com otimismo o aumento do transporte de cargas por rodovias, acreditando num equilíbrio e nas vantagens gerais produzidas “por contribuição direta ou pelo desenvolvimento das regiões tributárias, contrabalançavam até com vantagem os prejuízos causados”.³⁰

Outros, menos otimistas, vislumbravam a ameaça à sobrevivência ferroviária. Como exemplo, o engenheiro Arthur P. de Castilhos, para quem a construção desordenada de rodovias impediu que se pensasse na possibilidade da unificação dos transportes, prejudicando, de imediato, a obsoleta ferrovia:

*veio o depauperamento do imenso patrimônio nacional ferroviário e o problema dos transportes terrestres, no Brasil ficou insolúvel, porque a rodovia não substitui a ferrovia, pela falta duma construção adequada, pela ausência da organização do tráfego regular rodoviário e pela natureza do próprio transporte que não pode levar a preço razoável as mercadorias pesadas a longa distância.*³¹

Já na década de 1920, segundo Margareth Martins, as ferrovias padeciam de problemas crônicos e a concorrência rodoviária apresentava sinais “ameaçadores”.³² Para essa autora, ainda que se considere a força da indústria automotiva decorrente do padrão tecnológico dominante no pós-II Guerra Mundial, isso não é suficiente para explicar as deficiências das ferrovias brasileiras. Para Martins, as causas dos problemas ferroviários brasileiros eram mais endógenas à própria organização empresarial, por isso ela recorre aos anos 1920 para buscar as origens do problema.

Vejamos os dados do quadro abaixo. Embora já com problemas estruturais, houve um crescimento da extensão das linhas ferroviárias até a década de 1960. Daí em diante, começou a retração, com crescimento negativo, reflexo da extinção de linhas férreas.

Quadro 1: Expansão e decadência das ferrovias no Brasil, 1854-1979

Período	Extensão da rede no final do período (em Km)	Acréscimos durante o período (em Km)	Percentagens construídas em relação a 1960 (%)
1854-1859	109,4	109,4	0,3
1860-1875	1.801,0	1.691,6	4,4
1876-1885	6.930,3	5.129,3	13,4
1881-1896	13.576,7	6.646,4	17,4
1897-1902	15.680,4	2.103,7	5,5
1903-1907	17.605,2	1.924,8	5,0
1908-1914	26.062,3	8.457,1	22,2
1915-1920	28.535,0	2.472,7	6,5
1921-1930	32.478,0	3.943,0	10,3
1931-1940	34.252,0	1.774,0	4,6
1941-1945	35.280,0	1.028,0	2,8
1946-1960	38.173,0	2.893,0	7,6
1961-197	31.335,0	-6.838,0	-17,9
1971-1979	29.909,0	-1.426,0	-3,7

Fonte: DOURADO, Anísio Brasileiro de F. Aspectos sócio-econômicos da expansão e decadência das ferrovias no Brasil. *Ciência e Cultura*, São Paulo, maio de 1984, v. 36, n. 5, p. 734.

Por outro lado, vejamos o significativo crescimento do volume de mercadorias transportadas pelas rodovias em comparação com as demais modalidades. Note-se o decréscimo ferroviário:

Quadro 2: Índice do volume de mercadorias transportadas no comércio interestadual e participação de cada modalidade no total: Brasil, 1948/1953 (1948=100)

Anos	Rodoviário		Ferroviário		Marítimo/Fluvial	
	Índice	%	Índice	%	Índice	%
1948	100	–	100	–	100	–
1949	130	25	99	28	112	47
1950	140	25	98	27	130	48
1951	260	34	93	22	140	44
1952	410	46	90	17	145	37
1953	450	48	87	16	150	36

Fonte: LIMA, H. F. A indústria automobilística no Brasil apud FONSECA, E. G. *Proálcool, energia e transportes*. São Paulo: Pioneira:FIPE, 1981, p. 113.

A situação causada pela II Guerra Mundial contribuiu para acelerar a deterioração do parque ferroviário, devido à redução do fluxo de materiais ferroviários e de combustíveis para o Brasil num momento em que crescia a demanda por essa modalidade de transporte. Martins afirma que as queixas das empresas eram uníssonas, conforme atesta o seguinte trecho de Relatório: “faltavam trilhos, aros, eixos, molas e até metais de consumo permanente nas oficinas. Da restrição de importar, ao consumo de gasolina e óleo, resultou séria crise no fornecimento do combustível necessário às locomotivas, inclusive de lenha”.³³

149

Como vimos apontando, para além da conjuntura internacional específica, é preciso considerar também as opções internas. Entendemos que não basta, como explicação, o fato de que o seu custo seria muito alto e que o capital internacional disponível, na época, era empregado na reconstrução dos países europeus, cuja principal fonte eram os financiamentos norte-americanos, estabelecidos pelo Plano Marshall. Além dessas questões conjunturais, o peso da opção política configurada no rodoviarismo é decisivo para compreendermos todo esse processo de sucateamento ferroviário.

Outro importante fator a considerar, ressaltado por Célio Debes, estudioso das questões do transporte ferroviário, foi o fato de os norte-americanos terem levado uma frota de veículos automotores para a Europa, incluindo equipamentos de terraplenagem, que depois da guerra foi vendida, a preço irrisório e com longos prazos de pagamento, aos países periféricos, sendo o Brasil um dos principais caudatários desse material.³⁴ A oferta de equipamentos para a construção rodoviária favorecia essa modalidade de transporte.

A escassez de financiamentos e de uma política voltada para a construção ferroviária acentuou a deterioração do parque ferroviário. Paralelamente fortaleceu-se a política de construções rodoviárias, amplamente divulgada como garantidora de retorno financeiro mais rápido e de infraestrutura mais barata. Ainda que, no período da guerra, se evidenciasse o problema da dependência dos óleos combustíveis, o *lobby* dos defensores e agentes das rodovias se acentuava.

O ano de 1946 marcou importantes modificações na área de transportes. O DNER foi transformado em autarquia e foi criado o Fundo Rodoviário Nacional pelo Decreto-lei nº 8.463, de 27 de dezembro de 1945. No ano seguinte foram propostos os anteprojetos de leis que instituíram os órgãos rodoviários estaduais e respectivos planos rodoviários. Em 1947 foi realizada a primeira RAR – Reunião de Administrações Rodoviárias. O DNER definia seus objetivos emergenciais no início da construção de trechos considerados de maior relevância geoeconômica e geopolítica: implantação

da Rio-Bahia (antiga BR-4, atual BR-116, pavimentada e concluída em 1963), nova Rio-São Paulo (via Presidente Dutra, concluída em 1951), conclusão do seguimento São Paulo-Curitiba-Lajes-Porto Alegre (BR-2, atual BR-116, concluída na segunda metade dos anos 1950), nova Rio-Belo Horizonte (antiga BR-3, atual BR-135, concluída na segunda metade dos anos 1950) etc. No Nordeste, as principais vias estavam a cargo do DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – e só passaram à jurisdição do DNER em 1951. Em São Paulo, em 1944, foi construída a via Anchieta, primeira autoestrada brasileira, que liga a capital do estado a Santos, marcando uma importante evolução técnica no domínio da construção de rodovias.³⁵

Em 1946, Maurício Joppert,³⁶ então ministro da Viação e Obras Públicas, formou uma comissão encarregada de rever o Plano de Viação de 1934. Não era uma iniciativa isolada, pois esse projeto partiu do II Congresso de Engenharia e Indústria, realizado no Clube de Engenharia.³⁷ Dentre outras modificações, o relatório final da Comissão estabelecia que se reservasse “para a navegação fluvial e para as rodovias a função pioneira de vias de penetração de superfície”. E, complementando a restrição:

*a extensão da rede ferroviária a zonas fracamente povoadas e de escassa produção é contrária ao aumento da densidade de tráfego; que a ida da estrada de ferro a regiões economicamente inexpressivas, com a finalidade política e administrativa de integrar na comunidade brasileira populações que aí habitam, não tem a importância que antes apresentara, porque essa integração se opera pela aviação e pelo rádio; que o papel pioneiro de despertar essas zonas e aí criar riquezas, cabe às estradas de rodagem; que a extensão da rede ferroviária brasileira, quando não exigida para interligação de sistemas regionais já existentes, deve processar-se, portanto, apenas sob critérios econômicos e eventualmente militares; que essa é a orientação a seguir-se num moderno plano de viação férrea.*³⁸

Esse estudo foi transformado em projeto do Poder Executivo e incorporado à mensagem presidencial nº 242, de 1948, ficando estacionado na Câmara por três anos. Por fim, um substitutivo ao projeto original tornou-se o Plano de Viação, de 1951, documento que reforçava o caráter secundário das ferrovias. Começava-se a impedir a construção de novas ferrovias que não atendessem a objetivos “econômicos” ou “militares”.³⁹ Ainda que consideremos que, talvez, esse Plano não tenha sido executado em sua integralidade, o importante é observar a construção de uma diretriz e de uma concepção restritiva às ferrovias, então presente nos meios políticos decisórios, assim como no âmbito da própria sociedade civil (como o Clube de Engenharia e demais entidades de classe e/ou instituições de ensino) e que, aos poucos, tais ideários se entranhavam no tecido social e nos futuros projetos governamentais. Atualmente, no site do DNIT, encontra-se a seguinte avaliação:

Como resultado da política rodoviária adotada até então, o Brasil chegava aos meados da década de 40 com modestos 423 km de rodovias pavimentadas, entre federais e estaduais. Mas a situação à qual o rodoviarismo havia sido relegado no âmbito federal não poderia se sustentar por mais tempo. Assim, em 27 de dezembro de 1945, o então ministro da Viação e Obras Públicas, Maurício Joppert da Silva, levava à sanção do presidente José Linhares o Decreto-lei 8.463, que conferia autonomia técnica e financeira ao DNER. Era a Lei Joppert, a Lei Áurea do rodoviarismo brasileiro, que criava também o Fundo Rodoviário Nacional.

*Como conseqüência da Lei Joppert, em 1950 o Brasil já contava com 968 km de malha rodoviária pavimentada, o dobro do verificado em 1945. Outro advento da Lei Joppert foi a descentralização administrativa do DNER, com a criação dos Distritos Rodoviários Federais. O país começa então a ver explodir o rodoviarismo nas décadas seguintes e, ao final dos anos 60, com exceção de Manaus e Belém, todas as capitais estavam interligadas por estradas federais.*⁴⁰

Na memória divulgada por essa agência do Estado, Maurício Joppert adquiriu o *status* de criador de outra “lei áurea” do país. Ou seja, nova fundação da nação, calcada na infraestrutura rodoviária.

Os movimentos na sociedade civil continuavam, dos quais ressaltaremos somente alguns, nos anos 1940. Em janeiro de 1946, o II Congresso de Engenharia e Indústria, do qual participaram representantes das áreas técnicas e governamentais da Argentina, Uruguai, Chile e Paraguai, ratificava as principais diretrizes da política governamental de

transportes, particularmente a que estabelecera o presidente Eurico Gaspar Dutra no mês anterior, no documento “Nova Política Rodoviária no Brasil”. Recomendava a ampliação da malha ferroviária nacional, visando atender ao escoamento de mercadorias entre as principais regiões do país (nota-se o critério “contábil/racional”, bem como a exclusão do transporte de passageiros), melhorias técnicas nos traçados e equipamentos e a previsão para a fabricação de peças pela futura Usina de Volta Redonda e outras a serem instaladas. A diretriz central era determinada pela Comissão de Planejamento e Transporte, que considerava a rodovia uma “via natural de urbanização da vida rural” e defendia que o modal de vias de penetração fosse “unicamente o rodoviário, devendo-se construir a ferrovia, se o desenvolvimento da zona ultrapassar a capacidade do transporte rodoviário”.⁴¹

Em julho de 1949 foi realizada a Exposição Rodoviária de Chicago, com a ampla participação de técnicos rodoviários brasileiros. Sugeriu-se que cada município tivesse suas próprias máquinas de construção de estradas: caminhão distribuidor de asfalto e de pedras e rolo compressor de 5 a 8 toneladas: “o essencial é que cada município faça o revestimento de suas estradas realizando experiências e estudos próprios para que, entre nós, esses serviços nos sejam tão familiares como nos demais países”.⁴² A construção de estradas passou a fazer parte da formação dos técnicos nacionais e a implementação desses projetos foi, progressivamente, entregue à iniciativa privada.

Na mensagem presidencial ao Congresso Nacional, em 1953, Getúlio Vargas reconheceu que o país vivia uma

decidida preferência pela rodovia – em detrimento da ferrovia – mesmo nos casos em que, tecnologicamente, a estrada de ferro seja a melhor solução, como quando trata de atender a um volume ponderável de carga ou de passageiros, a distâncias consideráveis.

(...)

*mesmo que isso possa implicar em desembolsos muito maiores e, em certos casos, com menor rendimento. E o Poder Público é induzido a chamar a si os investimentos mais importantes, isto é, a construção da via, além de sua conservação, o que alivia consideravelmente o custo aparente da exploração de tal meio de transporte, tornando-o mais atrativo para o particular do que, no exemplo, o ferroviário.*⁴³

A política adotada conduziu inexoravelmente para o predomínio do transporte rodoviário. Vargas reconheceu a importância das ferrovias, bem como o custo mais alto do transporte rodoviário, e respondeu às “forças” que se desencadeavam a favor das rodovias:

*mas é meu dever advertir que, ao menos por enquanto, o custo do transporte ferroviário é várias vezes mais leve, em termos de divisas, do que o rodoviário, porque aqui mesmo podemos fazer os trilhos e os vagões e logo estaremos construindo as locomotivas, e porque a estrada de ferro aceita energia como poderemos produzir em quantidade ilimitadas, a exemplo da hidrelétrica ou, em certas regiões, da lenha ou do carvão nacionais.*⁴⁴

Vargas agiu em conformidade com as diretrizes que estavam sendo estabelecidas pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos – CMBEU. A Comissão resultou de uma proposta do governo brasileiro aos Estados Unidos numa conferência de embaixadores americanos em abril de 1950. Instalada em abril de 1951, era formada por técnicos e funcionários públicos brasileiros, dirigidos por Ary F. Torres, e por técnicos norte-americanos, contratados por uma empresa particular e dirigidos por Merwin L. Bohan.⁴⁵ Todos os planos posteriores, ligados aos transportes em geral e às ferrovias em particular, foram um desdobramento mais radicalizado das propostas elaboradas por essa Comissão.

Essa equipe elaborou, entre 1951 e 1953, um diagnóstico da economia brasileira⁴⁶ que apontava o seu “estrangulamento”, enfatizando a necessidade de investimentos na área de infraestrutura – por exemplo, o parque de geração de energia elétrica e de transportes – como saída para a disseminação e dinamização da indústria. Em vista disso, a Comissão apresentou 41 projetos de financiamento (visando duas instituições: o Banco Mundial e o Eximbank), da ordem de 387 milhões de dólares, que seriam investidos especialmente em transporte e energia elétrica, setores que viabilizariam a industrialização. Esse diagnóstico foi a base principal do futuro Plano de Metas no governo JK. Esses projetos, frutos do trabalho da Comissão, foram levados a cabo sob o patrocínio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE.⁴⁷

Concluindo: rodoviarismo e classes sociais

O governo JK seguiu a diretriz rodoviária já estabelecida em anos anteriores e a radicalizou, não, é claro, sem conflitos. Na sua articulação política, o Plano de Metas era sustentado pela aliança PSD/PTB, que garantiu ao governo maioria no Congresso e uma eficaz articulação nos principais setores ministeriais. É nesse aspecto, principalmente, que percebemos como o projeto ferroviário perdeu a hegemonia em ambos os partidos políticos, face aos interesses ligados à expansão das rodovias, por motivos diferentes. Segundo Maria Victoria Benevides, “o Partido Social Democrático (PSD), fundado formalmente em julho de 1945, reunia sobretudo os interventores e todos aqueles responsáveis mais diretos pela administração do Estado Novo, comerciantes, advogados, proprietários rurais, enfim, figuras de maior destaque nos municípios e Estados”.⁴⁸

O PSD era um partido com tendência liberal na cúpula nacional, mas bastante oligárquico e senhorial na sua base local.⁴⁹ A composição de forças vigente na gestão de JK ganhou o seguinte perfil: o PTB – Partido Trabalhista Brasileiro – dominava o Ministério do Trabalho, controlando todos os Institutos de Previdência Social, e o Ministério da Agricultura; ao PSD coube o Ministério da Fazenda, o das Relações Exteriores, o da Justiça e o da Viação e Obras Públicas (que dominou mais ou menos de 1945 a 1964), com grande peso político pela possibilidade de muitos empregos e manejo de altas verbas. Importante notar, ainda, que as Comissões de Orçamento do Congresso eram também reduto do PSD.⁵⁰ Essa aliança não só garantia a relativa estabilidade política do governo JK como também lhe asseguravam as vitórias no Congresso Nacional.

Citando Celso Lafer, Benevides considera que as características do Plano de Metas, como um plano setorial, foram úteis para reforçar a aliança em torno de JK. O PSD, por exemplo, era um partido com ampla base rural, reduto de empreiteiros, mas também contava com uma base burguesa progressista interessada na implementação do parque industrial. Já o PTB apoiava a implantação da indústria automobilística por outros motivos. Acreditava-se na ampliação da base do partido via incorporação de um novo contingente de operários qualificados, bem como de suas associações. No entanto, apresentava restrições quanto à participação do capital estrangeiro, fazendo campanha em prol da Fábrica Nacional de Motores.⁵¹ Segundo Benevides:

Se o Programa de Metas conseguiu ser implementado sem grandes interferências dos partidos políticos e do Congresso, teve dificuldades devido a questões facilmente “polimizáveis”, como, por exemplo, quanto ao papel do capital estrangeiro ou às metas rodoviárias, diretamente vinculáveis aos interesses locais, mas também aos interesses dos grandes empreiteiros ligados à cúpula do PSD.

(...)

as dificuldades criadas em torno das metas rodoviárias foram sendo contornadas na medida em que o “poder” do DNER não era contestado; o DNER já era equipado com seus projetos viáveis e, principalmente, com recursos próprios. Logo, o Programa de Metas apenas incorporava os projetos do DNER no seu orçamento geral, o que compatibilizava os diversos interesses e se inseria na política do Executivo: implementar o novo plano sem antagonizar os organismos já existentes.⁵²

As metas rodoviárias destacaram-se, comparativamente, como efeitos do Plano de Metas. Vejamos os índices alcançados em relação à proposta inicial para o setor de transportes terrestres, conforme Faro e Silva:⁵³

- Reaparelhamento de ferrovias 76%
- Construção de ferrovias 39,4%
- Pavimentação de rodovias 124%
- Construção de rodovias 124,8%

A meta ferroviária, modesta se comparada aos objetivos de ampliação do sistema rodoviário, foi cumprida parcialmente. Em compensação, a pavimentação e a construção de rodovias superaram as previsões iniciais.

Após os anos 1950, portanto, a fase de maior desenvolvimento industrial coincidiu com o fortalecimento do transporte rodoviário e a desarticulação do sistema ferroviário fruto, como vimos, de longas articulações políticas e empresariais desde inícios do século XX. Em artigo de 1966, na revista do DNEF, Maurício Joppert reafirmava suas convicções diante da notícia de que o governo extinguiria mais de 6 mil quilômetros de trilhos: “em princípio, um sistema de transporte não luta com outro; as mercadorias preferem e procuram o mais econômico ou que melhores vantagens oferecer em conjunto, isto é, frete, tempo, segurança e condições de embarque e de entrega”.⁵⁴ Na perspectiva do livre-mercado, as mercadorias são sujeitos que escolhem como querem ser transportadas. E, mais adiante:

*Não podemos fazer o Brasil voltar para trás. A correção das distorções atuais nos transportes brasileiros não se resolverá diminuindo a intensidade de construção das estradas de rodagem nem piorando as especificações de sua construção. Mas ao contrário, substituindo os ramais ferroviários deficitários e sem condições de recuperação por bem traçadas e bem pavimentadas rodovias que poderão aproveitar, pelo menos em parte, os leitos das antigas ferrovias. Em seguida, melhorando, como dissemos, os troncos que permanecerem e interligando as rêsdes (sic) isoladas em diversos pontos do País.*⁵⁵

Podemos inferir que, em se tratando de publicação de uma agência ferroviária, se tal artigo foi publicado é porque as posições do autor se coadunavam com a política do momento. Igualmente em 1966, dois anos antes de sua morte, Saturnino Braga também reafirmou sua posição: “O fenômeno que se passa é o seguinte: a tonelagem que a estrada de rodagem rouba da estrada de ferro é menor do que o aumento da produção provocado pela rodovia. Quando isso não ocorre é porque a região é pobre, incapaz de criar riqueza e incapaz de justificar a presença da estrada de ferro. Esta é que deve se retirar, com o arrancamento dos trilhos.”⁵⁶

Tal política, de arrancamento de trilhos que serviam a regiões supostamente pobres e incapazes de criar riquezas, portanto seguindo um critério econômico-contábil, foi severamente operacionalizada durante a ditadura civil-militar, definindo os contornos do desenvolvimentismo excludente no país.

Em 1969, por outro lado, a CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina – divulgou um documento sobre os transportes na América Latina, que sugeria a construção de estradas do Atlântico ao Pacífico, na América do Sul. Quanto às ferrovias: “às vésperas dos anos [19]70 o sistema ferroviário enfrenta a situação financeira precária, lento e irregular processo de modernização de equipamentos e persistente atraso nos métodos e práticas de operação”.⁵⁷ Desse modo, a CEPAL também contribuía para a redefinição da modalidade de transportes na América Latina em favor das rodovias.

153

Em 1970, o transporte rodoviário foi responsável por 73% das toneladas-quilômetros deslocadas e por 96% do total de passageiros. No período 1950/1970, o transporte rodoviário de passageiros cresceu em torno de 12,3 %, enquanto as ferrovias tiveram desempenho negativo de 0,1 %, e o transporte aéreo, de 3,8 %.⁵⁸ Segundo a avaliação de Josef Barat, economista e especialista em transportes, importante agente formador de opinião na área, as ferrovias, originalmente construídas no sentido interior-portos, revelaram-se inadequadas para responder aos estímulos do intenso processo de industrialização no pós-1930, razão pela qual foram abandonadas:

*os sistemas ferroviários regionais, por conseguinte, devido à origem dos seus traçados, contribuíram pouco para a unificação dos mercados e a integração da fronteira agrícola em expansão, necessárias à consolidação das etapas superiores do processo de industrialização. As diferenças de bitolas e as deficiências de traçado nos sistemas ferroviários existentes, de um lado, e os altos custos de construção e os períodos mais longos de maturação dos investimentos ferroviários, de outro, transferiram para as rodovias o papel de destaque na consolidação de um mercado nacional.*⁵⁹

Os serviços rodoviários de carga proliferaram, levando a uma sobrecarga, hoje evidente, de utilização das rodovias. Cresceu o número de empresas e de transportadores rodoviários individuais, que utilizam serviços de carga e descarga mais simplificados, geralmente de porta a porta: “utilizando relativamente menos densidade de mão-de-obra, com níveis de remuneração mais baixos, devido à ausência, no país, de fortes pressões sindicais neste setor, como no caso dos sindicatos marítimo e ferroviário”.⁶⁰ A existência de uma categoria numerosa, mas em geral fragmentada,

dispersa e com dificuldades de organização, como a dos rodoviários, também contribuiu para colocar a concorrência entre os modais inteiramente favorável ao setor rodoviário, contando com baixos preços de fretes e também da mão de obra. Os agentes do Estado brasileiro, ao eliminar traçados ferroviários, diminuir drástica e progressivamente o efetivo de pessoal empregado, esmagar organizações e lideranças sindicais ferroviárias, e atuando na própria diminuição numérica dessa categoria (por meio de eliminação de postos, privatizações, aposentadorias etc.), conseguiram enfraquecer a combatividade de um dos principais núcleos de resistência dos trabalhadores.⁶⁰ Tudo isso, conjugado com o crescimento do poder dos agentes das montadoras de automóveis, dos fabricantes de autopeças, das empreiteiras e também de seletivos aportes de capital internacional a esses setores, cimentados pela ideologia da supremacia do transporte individual e do fetiche consumista dos carros, fizeram do Brasil o país das rodovias. A preponderância de interesses econômicos sobre os sociais/ecológicos/culturais camufla interesses de classes. Ou, segundo Edmundo Dias, na concepção de Gramsci: “toda política econômica é projeto político classista”.⁶² Sabemos que interesses de classe foram disputados nessa opção e estão sendo travadas novas disputas, com planos de transporte sobre trilhos, quando novos interesses entram em cena. Dessa forma, o país, nas falas e ações de seus agentes politicamente mais influentes, procura ingressar na era TAV.

Finalizamos, enfim, com uma breve citação de um trecho da obra *O leopardo*, de Lampedusa. O livro, ambientado na época do *Risorgimento* italiano (objeto central da análise de Gramsci), em que os reinos sucumbiram à unificação política da Itália sob a atuação do republicano Garibaldi, traz poderosas reflexões sobre mudanças e permanências. Cito um famoso diálogo entre o sobrinho, Tancredi Falconeri e o príncipe, Fabrizio Salina, a propósito da participação daquele nas tropas republicanas:

- Tu estás louco, meu filho! Meter-se com aquela gente; são todos uma corja de bandidos e trapaceiros, um Falconeri deve estar conosco, do lado do rei.

Os olhos voltaram a sorrir.

- Com certeza do lado do rei, sim, mas de que rei?

O rapaz teve um daqueles seus acessos de serenidade que o tornavam impenetrável e querido.

- Se não estivermos lá, eles fazem uma república. Se queremos que tudo fique como está, é preciso que tudo mude. Fui claro?⁶³

Notas e referências bibliográficas

Dilma Andrade de Paula é doutora em História Social. É professora e pesquisadora no Instituto de História da Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: dpaula@inhis.ufu.br

* Este texto procura atualizar algumas reflexões sobre o rodoviarismo desenvolvidas em minha tese de doutoramento e em publicações posteriores, sobretudo em anais de congressos. PAULA, Dilma Andrade de. *Fim de linha*. A extinção de ramais da Estrada de Ferro Leopoldina, 1955-1974. Tese (Doutorado em História) – ICHF, Universidade Federal Fluminense, Niterói-RJ, 2000. Agradeço as críticas e valiosas sugestões do Prof. Dr. Leandro José Nunes.

1 TOLLER, Gerson. Editorial. *Revista Ferroviária*. São Paulo, ano 71, fev./mar. 2010, p. 3.

2 A *Revista Ferroviária* está no ano 71, atualmente sediada em São Paulo. Editada e dirigida por Gerson Toller, atende a um público especializado em transportes, envolvendo engenheiros, administradores e empresários diversos. Ela começou como uma publicação da Associação dos Engenheiros da E. F. Central do Brasil e, em 1940, passou a ser independente. Em 1960, tornou-se oficialmente um órgão de divulgação da então criada Associação Ferroviária Brasileira. De periodicidade mensal, a publicação circulava nacionalmente no meio técnico e político da área dos

transportes: Ministérios, empresas ferroviárias e vários ramos industriais. Existia também um Suplemento: *Estradas de Ferro do Brasil*, sendo que, em 1966, o título modificou-se para *Anuário das Estradas de Ferro*. Era, então, propriedade da Empresa Jornalística dos Transportes S. A., que também editava a *Revista dos Transportes*.

3 Elio Gaspari, por exemplo, em sua coluna semanal em vários jornais, como a *Folha de São Paulo*, afirmava que havia algo de muito estranho na prensa governamental, em época de eleições, para que o Tribunal de Contas iniciasse logo a licitação das obras do Trem de Alta Velocidade em maio de 2010. Afirma: “o projeto do trem-bala poderia ter sido uma jóia da coroa da política de investimentos do atual governo, mas transformou-se num almanaque de má gestão, improvisações e leviandades”. GASPARI, Elio. Trem-bala virou uma coisa muito estranha. *Folha de São Paulo*. São Paulo, domingo, 18 de abril de 2010, p. A16.

4 CORRÊA, Marcos Sá. Nas mãos de Deus. *Veja*, 27/09/95, p. 8.

5 GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a política e o Estado Moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988, p. 147.

- 6 Cf. LIMONCIC, Flavio. *A civilização do automóvel: a instalação da indústria automobilística no Brasil e a via brasileira para uma improvável modernidade fordista, 1956-1961*. Dissertação (Mestrado em História) – IFCS, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1997.
- 7 O conceito de *doxa* é desenvolvido por Pierre Bourdieu ao analisar o campo científico, afirmando que a “ciência jamais teve outro fundamento senão o da crença coletiva em seus fundamentos, que o próprio funcionamento do campo científico produz e supõe”. O fundamento do consenso acontece a partir do campo da *doxa*. ORTIZ, Renato (Org.). *Pierre Bourdieu*. Col. Grandes Cientistas Sociais, 39. São Paulo: Ática, 1994, p. 145.
- 8 Cf. PAULA, Dilma Andrade de. Ferrovias e rodovias: o dualismo na política de transportes no Brasil. In: MENDONÇA, Sonia R. (Org.). *Estado e historiografia no Brasil*. Niterói-RJ: UFF/FAPERJ, 2006, p. 209-230.
- 9 ACCORSI, Antonio Carlos. *Estado e grupos econômicos*. A política de expansão rodoviária no Brasil a partir de 1930. Dissertação (Mestrado em Administração) – EAESP, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1996, p. 20.
- 10 CÂMARA DOS DEPUTADOS. Saturnino Braga. Discurso na 173ª sessão da Câmara dos Deputados em 20/11/1954. *Anais da Câmara dos Deputados*. Rio de Janeiro, 1954, p. 577.
- 11 Sylvio Echenique. *Ibid.*
- 12 Segundo Gramsci, todos os homens são intelectuais, porém nem todos desempenham a função intelectual na sociedade. Assim: “cada grupo social, nascendo no terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica, cria para si, ao mesmo tempo, de um modo orgânico, uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e no político: o empresário capitalista cria consigo o técnico da indústria, o cientista da economia política, o organizador de uma nova cultura, de um novo direito, etc., etc.” GRAMSCI, Antonio. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978, p. 3.
- 13 ABREU, Alzira Alves de; BELOCH, Israel (Coord.). *Dicionário histórico-biográfico brasileiro, 1930-1983*. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, Forense Universitária, Finep, 1984, p. 444.
- 14 Cf. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Ata da 17ª sessão, 21/1/1955. Rio de Janeiro: *Anais da Câmara dos Deputados*, 1955, p. 121-4. Maurício Joppert da Silva nasceu no Rio de Janeiro, em 10/07/1890. Formou-se em Engenharia Civil em 1915. Em 1921 atuou na Repartição de Águas e Esgotos do Distrito Federal (RJ). Em 1922 foi consultor técnico da Comissão Fiscal da Marinha. De 1928 até 1937 fez parte do Quadro Técnico do Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais. Membro da UDN, foi ministro da Viação de 1945 a 1946; deputado federal pelo Distrito Federal de 1951 a 1955; deputado federal pela Guanabara de 1961-1963. Depois disso, afastado da vida pública, foi eleito presidente do Clube de Engenharia até 1960. Além de participar de várias outras entidades de classe nacionais e uma estrangeira – American Society of Engineers. Cf. verbete JOPPERT, Maurício. In: ABREU; BELOCH, op. cit., p. 1643. Para além de dados biográficos, tudo isso nos indica que foi um agente de grande influência social, politicamente atuante, muito longe, portanto, do conceito de “técnico” ou “burocrata”.
- 15 CASTRO, Hugo de. *O drama das estradas de ferro no Brasil*. São Paulo: LR Editores, 1981, p. 61.
- 16 PESTANA, Clóvis. Projeto n. 2182, de 1956. *Anais da Câmara dos Deputados*, 1956, v. 47, p. 163.
- 17 1980 apud ACCORSI, op. cit., p. 41.
- 18 SEGREDOS DO SUCESSO (OS). *O Empreiteiro*. São Paulo, maio 1972, p. 34-5.
- 19 Fundada em 1953 com capital inicial de 3 mil cruzeiros, a então denominada Construtora José Mendes Jr. Ltda. passou, em 1955, a ser uma Sociedade Anônima, com a elevação do capital para 5 mil cruzeiros. Naquela época era a segunda empresa do país em capital – 122 milhões de cruzeiros – e congregava 12 mil empregados, 109 engenheiros, 600 técnicos e 6 mil operários especializados. Sua frota de equipamentos era avaliada em 356 milhões de dólares. A construtora possuía representantes em quase todos os estados brasileiros e também no exterior. Seu diretor-presidente, José Mendes Jr., mineiro de Juiz de Fora, cursou a Escola de Engenharia. Antes do término do curso, em 1921, ingressou na EFEB-Estrada de Ferro Central do Brasil. Em 1926 foi contratado como engenheiro da Secretaria de Viação e Obras Públicas de Minas Gerais. Logo depois de deixar o cargo constituiu firma particular para construção de estradas (1942) e, em 1953, fundou a Mendes Jr. Esse trânsito entre os setores privado e público garantia o sucesso das empresas, graças à rede de relacionamentos e de informações. Por sua vez, a SEEBLA – Serviços de Engenharia Emílio Baungart Ltda., também destacada pela *O Empreiteiro*, foi uma empresa que se projetou em Minas Gerais, onde construiu conjuntos esportivos, petroquímica e fábricas de cimento.
- 20 De acordo com Accorsi, a “legislação sobre licitações públicas no Brasil permaneceu praticamente intocada de 1922 a 1966, sem que nenhuma iniciativa parlamentar sobre o assunto fosse levada a efeito no período, só vindo a ser criada uma regulamentação de âmbito federal específica no campo do direito administrativo brasileiro durante o regime de exceção, após 1964”. ACCORSI, op. cit., p. 40.
- 21 CAMARGOS, Regina Coeli Moreira. *Estado e empreiteiros no Brasil: uma análise setorial*. Dissertação (UNICAMP). Campinas, 1993 apud ACCORSI, op. cit., p. 55.
- 22 Lafayette Prado publicou, em 1997, o livro *Transportes e corrupção: um desafio à cidadania*. Graduou-se em engenharia em 1956, trabalhou nos setores público e privado de construção e planejamento. Exerceu cargos relacionados a transportes nos governos Jânio Quadros, João Goulart, Castello Branco e Tancredo Neves. Ao término do último, segundo o autor: “deixei a Superintendência-Executiva do GEIPOT, externando, no ato de transmissão do cargo, minha firme disposição de me afastar definitivamente da vida pública, fielmente cumprida desde então” (p. 21). No livro, discute a realização das rodovias Transamazônica e Perimetral Norte, a Ponte-Rio Niterói e a Ferrovia do Aço, dentre outras obras, denunciando a corrupção e o mal uso de verbas públicas. PRADO, Lafayette. *Transportes e corrupção*. Um desafio à cidadania. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997.
- 23 A Transcon – Consultoria Brasileira de Transportes Ltda. foi a responsável por vários projetos encomendados pela RFFSA – Rede Ferroviária Federal SA, dentre eles o estudo de viabilidade técnico-econômica do Tronco 7, entre o Rio de Janeiro e Vitória, interligando trechos de várias empresas ferroviárias. Cf. BRASIL. Ministério dos Transportes/DNEF. *Relatório de 1970*, p. 14.
- 24 CAMARGOS apud ACCORSI, op. cit., p. 63.
- 25 LOPES, Lucas. *Memórias do desenvolvimento* – depoimento. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 1991, p. 193, grifos da autora. Lucas Lopes nasceu em Ouro Preto, Minas Gerais, em 25 de junho de 1911. Formado em Engenharia Civil pela Universidade de Minas Gerais (UMG) em 1932, ocupou diversos postos de direção no Governo de Minas Gerais e no Governo Federal, sendo ministro da Viação (1954-1955), presidente do BNDE (1956-1958) e ministro da Fazenda (1958-1959). Atuou também em empresas privadas nacionais e estrangeiras e foi professor da Faculdade de Ciências Econômicas da UMG.
- 26 TELLES, Pedro Carlos da Silva. *História da Engenharia no Brasil – século XX*. Rio de Janeiro: Clavero Editoração, 1993, p. 583.
- 27 *Ibid.*, p. 566.
- 28 OLIVEIRA, Maria Chambarelli de. *Achegas à história do rodoviarismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Memórias Futuras, 1986, p. 75 apud TELLES, op. cit., p. 566.
- 29 Cf. BRASIL. Ministério dos Transportes/DNEF. *Relatório de 1971*, p. 2-3.
- 30 LIMA, Álvaro de Souza apud FERRARI., op. cit., p. 158, 159.
- 31 CASTILHO, Arthur P. de. Contestação da tese do engº Álvaro de Souza Lima referente à Coordenação dos Transportes. In: *Boletim do DER*. São Paulo: jan. 1937, p. 72 apud FERRARI, op. cit., p. 160.
- 32 MARTINS, Margareth G. *Caminhos tortuosos: um painel entre o Estado e*

as empresas ferroviárias brasileiras, 1934 a 1956. Tese (Doutoramento em História) – IFCH, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

- 33 Ministério da Viação e Obras Públicas. Rede de Viação Paraná-Santa Catarina. *Relatório apresentado ao sr. ministro da Viação e Obras Públicas*, 1946, p. IX apud MARTINS, op. cit., p. 220.
- 34 Entrevista com Célio Debes realizada no dia 8 de outubro de 1981, por Mivaldo Messias Ferrari. FERRARI, op. cit., p. 206.
- 35 Informações obtidas na seguinte matéria: 1947/1972: reformulação geral no sistema de transportes. *Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro, 26 (11), nov.1972, p. 102-10.
- 36 Além de ministro de Estado, Maurício era, na época, vice-presidente do Clube de Engenharia. Seu compromisso com o setor rodoviário era evidente. Foi o idealizador do Fundo Rodoviário Nacional, cuja receita seria proveniente da arrecadação do Imposto Único Federal sobre os combustíveis e lubrificantes. Cf. HONORATO, César T. (Coord.). *O Clube de Engenharia nos momentos decisivos da vida do Brasil*. Rio de Janeiro: Venosa Design/Clube de Engenharia, 1996, p. 86. Vide também nota 14.
- 37 NATAL, Jorge Luis Alves. *Transporte, ocupação do espaço e desenvolvimento capitalista no Brasil: história e perspectivas*. Tese (Doutoramento em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, SP, 1991, p. 124.
- 38 BRASIL. Ministério dos Transportes. *Planos de Viação – Evolução Histórica (1808-1973)*. Rio de Janeiro: CNT, 1974, p. 180-1.
- 39 Aumentou para quatro a participação de membros dos Ministérios do Exército e da Aeronáutica na confecção desse Plano, se comparado ao Plano de 1934, elaborado por uma comissão com somente um militar.
- 40 Cf. www1.dnit.gov.br. Histórico. Acesso em 3 de agosto de 2010, grifos da autora.
- 41 HONORATO, op. cit., p. 87.
- 42 EXPOSIÇÃO Rodoviária de Chicago. *Correio da Manhã*. Rio de Janeiro, 5 de Janeiro de 1949, p. 3.
- 43 VARGAS, Getúlio. *Mensagem presidencial*, 1953, p. 154. Este e outros documentos oficiais de órgãos do governo brasileiro foram organizados e disponibilizados pela Universidade de Chicago, via Internet, no seguinte endereço: www.crl-jukebox.uchicago.edu.
- 44 *Ibid.*, p. 155.
- 45 DRAIBE, Sonia. *Rumos e metamorfoses: um Estudo sobre a constituição do estado e as alternativas de industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 196.
- 46 Desde o Estado Novo se elaboravam alguns planos parciais ligados à energia e transporte, que seriam aprofundados a partir da década de 1950. Por exemplo, em maio de 1952 foi criado o Plano Geral de Industrialização do País, pela Comissão de Desenvolvimento Industrial. Pregavam-se pontos comuns à CMBEU: incremento na produção energética, na expansão dos transportes e comunicações, intensificação dos fluxos de capitais, melhoramento do sistema de crédito, formação de técnicos e aperfeiçoamento dos métodos de trabalho. Cf. DRAIBE, op. cit., p. 194.
- 47 O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE foi criado pela Lei 1.628, de junho de 1952, com vistas a dar suporte à viabilização de financiamento (e para oferecer garantia aos créditos externos) aos projetos gerados pela CMBEU e pelo Programa de Reparcelamento Econômico, criado em novembro de 1951. *Ibid.*, p.196.
- 48 BENEVIDES, Maria Victoria M. *O governo Kubitschek*. Desenvolvimento econômico e estabilidade política, 1956-1961. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976, p. 62.
- 49 *Ibid.*, p. 66.
- 50 *Ibid.*, p. 76-77.
- 51 A Fábrica Nacional de Motores – FNM, empresa governamental criada em 1940, produzia motores de avião. Em 1950, a FNM passou a produzir veículos de carga, sob licença da italiana Isotta-Fraschini (depois falida e substituída pela Alfa-Romeo). Em 1954, a produção de caminhões chegou

a 531 unidades/ano e, em 1955, na terceira etapa da nacionalização das peças, a produção atingiu 2.420 unidades/ano. Cf. FARO, C.; SILVA, Salomão L. Q. A década de 50 e o Programa de Metas. In: GOMES, Angela de Castro (Org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 1991, p. 47.

- 52 BENEVIDES, op. cit., p. 214-215.
- 53 FARO, C.; SILVA, op. cit., p. 60.
- 54 SILVA, Maurício Joppert da. Rodovia versus ferrovia. Rio de Janeiro, *DNEF – Revista Trimestral*, Rio de Janeiro, 1966, Ano 1, n. 1., p. 12.
- 55 *Ibid.*, p. 13.
- 56 BRAGA, Saturnino. As grandes balelas técnicas do sistema nacional de transportes. Trabalho apresentado ao 2º Simpósio Nacional de Transportes sobre Pesquisas Rodoviárias em 1966. *Revista BR*, novembro de 1967, p. 6 apud FERRARI, op. cit., p. 164.
- 57 RODOVIAS de Costa a Costa. *O Empreiteiro*, São Paulo, set. 1969, p. 8.
- 58 BARAT, Josef. O setor de transportes na economia brasileira. *Revista de Administração Pública*, v. 7, n. 4, out./dez. 1973, p. 117-121.
- 59 *Ibid.*, p. 125.
- 60 *Ibid.*, p. 157.
- 61 Cf. PAULA, Dilma Andrade de. Ditadura militar, ferrovias e ferroviários. In: CARDOSO, Heloisa H. P.; MACHADO, Maria Clara T. (Orgs.). *História: narrativas plurais, múltiplas linguagens*. Uberlândia-MG: EdUFU, 2005, p. 93-110.
- 62 DIAS, Edmundo F. *Pensar com Gramsci a política hoje*. Campinas, SP: s. ed/s. d., Mimeo., p. 13.
- 63 TOMASI, Giuseppe (Príncipe de Lampedusa). *O Leopardo*. Trad. Leonardo Codignoto. São Paulo: Nova Cultural, 2003, p. 41-42.