



Instituto de Economia

ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL, TRANSPORTES E AS ORIGENS
DA (DES)ARTICULAÇÃO TERRITORIAL NO BRASIL

Túlio Silva Sene

Rio de Janeiro

Janeiro/2011



Instituto de Economia
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL, TRANSPORTES E AS ORIGENS
DA (DES)ARTICULAÇÃO TERRITORIAL NO BRASIL

Túlio Silva Sene

Dissertação realizada sob orientação da Professora Dra. Bertha Koiffmann Becker e apresentada ao Corpo Docente do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de MESTRE em Ciências Econômicas.

Rio de Janeiro

Janeiro/2011

TÚLIO SILVA SENE

ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL, TRANSPORTES E AS ORIGENS
DA (DES)ARTICULAÇÃO TERRITORIAL NO BRASIL

Dissertação apresentada ao Corpo Docente do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de MESTRE em Ciências Econômicas.

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Bertha Koiffmann Becker (orientadora)

Prof. Dr. José Luís da Costa Fiori – IE / UFRJ

Prof. Dr. Ricardo Abid Castillo – IG / UNICAMP

JANEIRO/2011

DEDICATÓRIA E AGRADECIMENTOS

Este trabalho é dedicado a todos aqueles que mantêm viva a esperança de aprender, àqueles que contribuem para a produção e reprodução do conhecimento em todas as suas formas e à minha família, que me ensinou a acreditar na academia, em todos os seus sentidos, como a melhor forma de investimento. Desta forma, agradeço, inicialmente, à Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ que me ofereceu a estrutura sem a qual seria impossível a realização desta pesquisa e à Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ pela bolsa de estudos que possibilitou a dedicação exclusiva ao curso que por ora se encerra. Agradeço aos colegas de turma e aos professores pelo espírito de equipe e pelos vastos conhecimentos compartilhados. Agradeço todos os comentários destinados à minha dissertação e a criteriosa revisão do texto realizada pelo colega Cristian Stassun. Agradeço também as críticas e sugestões dos professores José Luís Fiori, Ricardo Castillo, Carlos Medeiros, Daniel Barreiros, Alcino Câmara Neto e Raphael Padula. Agradeço de forma especial a professora Bertha Becker por ter acreditado e se disposto a encarar o desafio de orientar um aprendiz pelos complexos caminhos da ciência. Por fim, agradeço aos membros da banca pela solidariedade ao meu trabalho e a todos os amigos e familiares que, de perto ou de longe, me serviram de inspiração e motivação para a continuidade dos trabalhos.

academia. [Do gr. *akadēmía*, pelo lat. *academia*.] *S.f.* **1.** Escola criada por Platão em 387 a.C., situada nos jardins consagrados ao herói ateniense Academo, e que, embora destinada oficialmente ao culto das musas, teve intensa atividade filosófica. **2.** *P. ext.* Escola de qualquer filósofo. **3.** Estabelecimento de ensino superior de ciência ou arte; faculdade, escola. **4.** Escola onde se ministra o ensino de práticas desportivas ou lúdicas, prendas, etc. **5.** Sociedade ou agremiação, particular ou oficial, com caráter científico, literário ou artístico. **6.** O conjunto dos membros de uma academia (5). **7.** Local onde se reúnem os acadêmicos. (Ferreira, 1999:20)

RESUMO

A partir da constatação de que em pleno século XXI a articulação territorial no Brasil é limitada e pouco eficiente, este trabalho visa descobrir porque, em dois séculos de soberania formal, não se desenvolveu no país um sistema de transportes mais eficaz a ponto de melhor conectar áreas distantes possibilitando uma efetiva integração nacional. A principal hipótese discutida sugere que as restrições advindas do modelo de inserção do Brasil na economia-mundo impedem que se desenvolva aqui uma rede mais densa de transportes. Na tentativa de comprovar esta suspeita, este trabalho buscou realizar um resgate histórico acerca do desenvolvimento do sistema de transportes brasileiro à luz das duas últimas grandes hegemonias mundiais, a britânica no século XIX e a americana no século XX. As tentativas de se construir estradas articulando internamente o território nacional, inicialmente por meio das ferrovias e posteriormente com as rodovias, foram analisadas em associação com o quadro político-econômico interno e com os anseios de inserção externa do Estado brasileiro. Trata-se, desta forma, de adotar uma abordagem típica da Economia Política Internacional para discutir alguns problemas identificados com as limitações impostas ao desenvolvimento nacional. As principais considerações formuladas a partir desta análise da evolução da malha viária brasileira indicam que de fato nunca houve no país um projeto nacional de desenvolvimento que tenha se mantido no longo prazo. Historicamente, desde a experiência inicial com as ferrovias, o financiamento para as obras de infraestrutura de transportes esteve condicionado à contrapartida econômica que tais empreendimentos gerariam no curto prazo. Por isso, a tendência secular que acompanha os projetos de articulação do território é de que os caminhos cresçam nas regiões onde pré-existam elementos de viabilidade econômica, em geral associados à prática exportadora. Além da ausência de um projeto nacional, a pesquisa realizada demonstrou que os resultados conjuntos destes últimos dois séculos de história do Brasil apontam em pelo menos duas direções básicas: 1) os investimentos na rede de transportes acompanham sempre as tendências da economia internacional; e 2) os projetos de infraestrutura executados tendem a favorecer apenas uma parcela privilegiada da população e do território. Portanto, os efeitos desta dinâmica de crescimento se manifestam sobre o espaço brasileiro por meio de caminhos questionáveis e conexões ineficazes em relação aos propósitos de um desenvolvimento mais autônomo e democrático.

ABSTRACT

Observing that in the XXI century the articulation of the Brazilian territory is limited and ineffective, this research aims to discover why, after two centuries of formal sovereignty, the country has not developed a more efficient transport system to the point that better connect remote areas possible an effective national integration. The main hypothesis suggests that the restrictions stemming from the model of Brazil's insertion in world-economy is an obstacle to develop here a more dense transport network. In order to prove this suspicion, this study attempts to make a historical review of the development of the Brazilian transportation system in light of the latest big global hegemony, the British in the nineteenth century and twentieth-century American. Attempts to build roads linking the country internally, initially by railroads and later with the roads, were analyzed in association with the political and economic internal issues and external integration of the Brazilian State. It is, therefore, to adopt an approach typical of International Political Economy to discuss some problems related to the constraints to national development. The main considerations raised from this analysis of the evolution of the Brazilian transportation system indicate that in fact there has never been in the country a national development project that has been maintained over the long term. Historically, since the initial experience with the railways, the funding for the construction of transport infrastructure was subject to the offset provision that such ventures would generate in the short term. Therefore, the secular trend that follows such projects is that the paths to grow in regions where the pre-existence economic feasibility, in general practices associated with exporting. Besides the absence of a national project, the research showed that the combined results of these almost two centuries of independent history of Brazil point at least in two basic directions: 1) investments in the transport network always follow the moods of the international economy, and 2) infrastructure projects implemented tend to favor only a privileged portion of the population and territory. Therefore, the effects of growth dynamics are manifested on the Brazilian space paths through poorly designed and inefficient connections in sense of a more autonomous and democratic kind of development.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Saldo comercial brasileiro em libras de 1825 a 1860	46
Tabela 2 – Crescimento da rede ferroviária no mundo em km (1850-1913).....	49
Tabela 3 – Serviço da dívida externa e novos empréstimos de 1851 a 1900.....	51
Tabela 4 – Moeda, endividamento e ferrovias no Brasil de 1840 a 1930.....	52
Tabela 5 – Valor das exportações dos cinco principais produtos nacionais de 1840 a 1930.....	54
Tabela 6 – Distribuição demográfica por regiões de 1872 a 1920	59
Tabela 7 – Intercâmbio comercial do Brasil com Grã-Bretanha e EUA de 1842 a 1932.....	63
Tabela 8 – Principais produtos brasileiros de exportação de 1889 a 1945.....	67
Tabela 9 – Custos de implantação dos modais em 1.000 CR\$/KM (1981).....	72
Tabela 10 – Extensão da rede rodoviária de 1955 a 1980 (km).....	73
Tabela 11 – Maiores devedores do terceiro mundo aos bancos no final de 1981.....	82
Tabela 12 – Extensão da malha ferroviária brasileira em 2009 (em km)	90
Tabela 13 – Coeficiente de exportações sobre o PIB por UF em 2007 – US\$ Bilhões.....	102
Tabela 14 – Principais produtos de exportação do Pará.....	106
Tabela 15 – Localidade de embarque e via de transporte das exportações do PA em 2007.....	107
Tabela 16 – Comparativo entre repasse do ICMS aos municípios e suas respectivas extensões territoriais e densidades demográficas – Pará 2009.....	108
Tabela 17 – 5 principais empresas exportadoras do Pará.....	109
Tabela 18 – Principais compradores do Brasil em 2009 - US\$ Milhões.....	111
Tabela 19 – Exportações brasileiras por fator agregado de 1965 a 2008.....	114

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Evolução do sistema ferroviário brasileiro em 4 períodos.....	56
Figura 2 – Implantação da rede ferroviária de 1854 a 1944 (km/ano).....	58
Figura 3 – Mapa das concessões ferroviárias	91
Figura 4 – Classificação do Pavimento no Brasil.....	93
Figura 5 – Mapa das concessões rodoviárias administradas pela ANTT	94
Figura 6 – Território corporativo da Vale S.A. no Pará	105
Figura 7 – Mapa dos transportes no Pará	110

SUMÁRIO

DEDICATÓRIA E AGRADECIMENTOS.....	4
RESUMO.....	5
ABSTRACT.....	6
LISTA DE FIGURAS E TABELAS.....	7

PARTE I

O PROBLEMA E SUA ABORDAGEM

1. Introdução à problemática.....	11
2. Estados, mercados e a formação do sistema político-econômico mundial.....	21
2.1 <i>A ascensão dos Estados economias nacionais.....</i>	<i>23</i>
2.2 <i>A formação do sistema interestatal à luz da ascensão britânica.....</i>	<i>26</i>
2.3 <i>O moderno capitalismo americano e sua relação com as ferrovias.....</i>	<i>30</i>

PARTE II

A PESQUISA

3. 1819 - 1914: Hegemonia britânica, ideologia liberal e a implantação das ferrovias no Brasil do século XIX.....	41
3.1 <i>O processo de independência e a ascensão da hegemonia britânica.....</i>	<i>42</i>
3.2 <i>Subvenção, endividamento e a consolidação do arquipélago mercantil.....</i>	<i>48</i>
3.3 <i>Liberalismo, comércio exterior e o crescimento da rede ferroviária.....</i>	<i>53</i>
4. 1945 - 1971: Hegemonia americana, nacionalismo econômico e o predomínio rodoviário no Brasil do século XX.....	61
4.1 <i>Ascensão americana, guerra e o colapso da ideologia liberal.....</i>	<i>63</i>
4.2 <i>Nacional desenvolvimentismo e o início do surto rodoviário.....</i>	<i>68</i>
4.3 <i>Crescimento econômico, crise e grandes projetos logísticos nacionais.....</i>	<i>74</i>
5. 1985 - 2010: Retomada da Hegemonia americana, neoliberalismo e a atual desarticulação do sistema nacional de transportes.....	79
5.1 <i>O poder americano e a globalização financeira no pós-1970.....</i>	<i>80</i>
5.2 <i>Neoliberalismo e desnacionalização no Brasil dos anos 90.....</i>	<i>84</i>
5.3 <i>Transportes e a desarticulação territorial brasileira no século XXI.....</i>	<i>88</i>
6. 2011: Desarticulação territorial, sua manifestação atual no Brasil e os impactos do crescimento no Estado do Pará.....	96
6.1 <i>A (des)articulação corporativa e o caso emblemático do Pará.....</i>	<i>99</i>
6.2 <i>Os efeitos assimétricos no atual território paraense.....</i>	<i>105</i>
6.3 <i>Perspectivas mundiais e inserção externa brasileira no século XXI.....</i>	<i>111</i>
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	116
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	122

Os caminhos não passavam de veredas estreitas, acidentadas e tortuosas; e como seu leito não era revestido, transformavam-se com a chuva em lamaçais intransponíveis. Pontes eram quase inexistentes e os rios se passavam em geral a vau, o que obrigava muitas vezes a voltas consideráveis em busca de lugares próprios para a travessia. Nestas condições não era possível o emprego de veículos, que de fato são muito raros na colônia. O transporte se fazia praticamente todo no dorso de animais; o cavalo se empregava de preferência no Nordeste e Extremo-Sul; nas zonas montanhosas do centro, este papel cabe ao burro. Na Amazônia, as comunicações não se fazem por terra, o que é impedido pela densa mata que cobre a maior parte da região. Os rios são as únicas vias transitáveis. Apesar de todas estas insuficiências, o sistema de viação interna do país representa um grande papel na vida e na economia da colônia. Não terá nunca, é certo, a importância das ligações marítimas, bastando para isso o fato de se concentrar na costa a maior parte da população colonial. (...) Certo ou falso que o “caminho cria o tipo social”, o fato é que no Brasil uma coisa é sem dúvida verdadeira: a influência considerável que as comunicações e transportes exercem sobre a formação do país.

Caio Prado Júnior, 1945 – “História Econômica do Brasil” (1982:113)

PARTE I
O PROBLEMA E SUA ABORDAGEM

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO À PROBLEMÁTICA

A partir das profundas transformações tecnológicas experimentadas durante o período da revolução industrial o mundo passou a vivenciar uma realidade nunca antes imaginada com a possibilidade de pessoas e coisas se locomoverem por espaços cada vez maiores em tempos impressionantemente mais curtos. Desencadeava-se neste momento uma revolução nos transportes e no sistema logístico que transformaria a conectividade e o seu papel na aceleração dos fluxos internacionais em elemento chave do modo de produção capitalista. No entanto, ao mesmo tempo em que novas tecnologias se tornavam aptas a aproximar longas distâncias e integrar territórios, crescia também o desequilíbrio entre as capacidades relativas de poder dos membros do ainda nascente sistema interestatal moderno¹. Por isso, é impossível investigar o grau de desenvolvimento dos meios de transportes e os particulares níveis na articulação dos territórios sem enxergá-los de forma correspondente à capacidade de poder dos Estados.

Há quase dois séculos, retornando de uma viagem aos Estados Unidos, o economista político alemão Friedrich List atestou no prefácio de sua principal obra, “Sistema Nacional de Economia Política” (1841), suas mais positivas impressões acerca do sistema de transportes que naquele país se edificava. Desde então, ele passara a admitir a indispensável correlação entre o desenvolvimento social e econômico de uma nação e sua respectiva rede de transportes. Parte de seu depoimento pode ser observada no fragmento abaixo.

Quando o destino me levou para a América do Norte, deixei de lado os livros; a melhor obra que neste novo país pude ler sobre economia política foi a vida em si mesma. (...) Em nenhum lugar como ali se conhecem a natureza dos meios de transporte e sua influência sobre a vida material e espiritual dos povos. (...) Anteriormente, eu só conhecia a importância dos meios de transporte através da teoria do valor; até então eu havia observado apenas os detalhes dos efeitos da organização dos transportes tendo em conta unicamente a expansão do mercado e a diminuição dos preços dos bens materiais. Mas então comecei a considerar essa organização do ponto de vista da teoria das forças produtivas e de seu efeito conjunto como sistema de transporte nacional; logo, de sua influência sobre o conjunto da vida intelectual e política, do tráfego social, a energia

¹ O conceito de sistema interestatal moderno se remete à configuração política dos Estados nacionais enquanto unidades de poder. Este modelo teve início na Europa há uns 5 ou 6 séculos com um número bastante reduzido de Estados e se exportou vigorosamente para o mundo, fundamentalmente a partir do século XIX.

produtiva e a potencialidade das nações. Só então percebi a influência recíproca existente entre a energia industrial e o sistema dos transportes nacionais, sendo que nenhum destes dois elementos pode prosperar plenamente sem a cooperação do outro (List, 1963:10).

Olhar a organização dos transportes do ponto de vista das forças produtivas significava ir muito além da simples diminuição de preços nos fretes em um mercado concorrencial. Para List (1963), olhar os transportes sob este viés significava considerá-lo uma fonte geradora de produtividade e riquezas em constante renovação. Desta forma, o aperfeiçoamento do sistema de transportes de uma determinada região passou a se mostrar ainda mais essencial para os objetivos de desenvolvimento de cada nação individual. Com a revolução dos motores, o potencial econômico das nações que detinham sua tecnologia e seus meios cresceu abruptamente.

A própria distribuição das populações no espaço mundial passou a sofrer profundas transformações a partir do século XIX com o processo de modernização das sociedades baseado no progresso técnico, no desenvolvimento industrial, no comércio e na urbanização. Regiões pioneiras no processo de industrialização se tornaram grandes centros de concentração demográfica e econômica, como o nordeste dos EUA e a Europa ocidental. A decorrente ampliação de infraestrutura e as melhorias nos meios de transportes nestes lugares foram e continuam sendo fundamental para intensificação dos deslocamentos e direcionamento de fluxos humanos e de capital. Um nítido exemplo disso é o papel crucial desempenhado pelas ferrovias na ocupação do oeste norte americano. As cidades surgem, crescem e se dinamizam em função de sua conectividade viabilizada por redes de transporte e de comunicação. A acessibilidade é, portanto, fator primordial nos estudos acerca do desenvolvimento nacional (Becker, 2009:36).

De acordo com a interpretação de Virilio (1983), até o século XIX, a sociedade esteve fundada num modelo de desenvolvimento mais conservador, uma vez que os meios para favorecer a velocidade eram muito insuficientes. Para eles,

até o século 19, não havia produção de velocidade. Podia-se produzir freios por meio de muralhas, da lei, das normas, interdições, etc. Podia-se frear usando todo tipo de obstáculos. E então, repentinamente, há a grande revolução, que outros denominaram Revolução Industrial ou Revolução dos Transportes (Virilio, 1983:50).

Essa revolução nos sistemas de transportes, ao permitir uma mais intensa circulação de mercadorias e pessoas entre as diversas regiões do planeta, mostra-se como uma manifestação de poder. O desenvolvimento técnico dos propulsores veiculares em associação com investimentos em infraestrutura de transportes aceleraram o ritmo das trocas e permitiram a formação de cadeias produtivas cada vez mais avançadas em razão da crescente produtividade adquirida com os ganhos em velocidade.

O progresso dos meios de locomoção sem dúvida integrou o globo, mas de forma não homogênea. Ao mesmo tempo em que o planeta se interligava, traços de desigualdade entre as mais diversas regiões ficavam mais evidentes. Neste sentido, observa-se que as transformações nos meios de transporte não só aceleravam as máquinas e a articulação dos vetores produtivos, mas também intensificavam as desigualdades regionais em termos políticos, econômicos e sociais. O domínio da tecnologia dos principais veículos de transporte e da logística moderna como um todo passa a ser então um elemento crucial de poder, de modo que o triunfo dos países centrais em um ambiente de competição entre as nações pode ser atribuído, em grande parte, à sua capacidade de imprimir um ritmo mais veloz e eficiente ao seu sistema econômico.

As transformações espaciais decorrentes da revolução nos transportes tiveram um importante efeito propulsor para as economias de grandes potências da Europa e para os Estados Unidos. Em grande medida, isso se deve ao fato dessas transformações terem sido projetadas nestes territórios com o objetivo de gerar uma mais consistente articulação interna de seus espaços nacionais. No chamado primeiro mundo os traçados ferroviários do século XIX, pioneiros na revolução dos transportes terrestres, harmonizaram-se com a anterior rede de estradas carroçáveis que conectavam as cidades. Além disso, o advento da nova matriz rodoviária de transportes no início do século XX não suplantou as anteriores redes ferroviárias e hidroviárias já existentes nestes territórios, servindo assim como um meio complementar. Desta maneira, os efeitos interativos e sinérgicos entre as matrizes de transporte e energia potencializaram o desenvolvimento das forças produtivas no primeiro mundo.

Nos dias de hoje não é mais novidade a crescente importância dos meios de deslocamento para o efeito conjunto do desenvolvimento nacional. A capacidade de se mover com rapidez e de transportar bens e mercadorias por distâncias sempre maiores tem destacado papel na integração tanto econômica quanto sociocultural de todas as regiões do globo. A

realidade é que as grandes transformações que foram observadas nas economias mais desenvolvidas em razão da grande revolução nos transportes não foram sentidas no Brasil. Nossa infraestrutura de transportes não tem nos propiciado explorar o vasto território nacional de modo a potencializar economicamente as diversas regiões do país. Em países com amplas extensões territoriais, como o Brasil, o significado da mobilidade nacional fica ainda mais evidente em razão do histórico distanciamento entre suas longínquas regiões.

Países com tais proporções continentais encontram grandes dificuldades de articulação interna, articulação que exige um direcionamento político mais poderoso e comprometido com a nação. Em outras palavras, é preciso que haja um verdadeiro projeto nacional de desenvolvimento em longo prazo que seja capaz de criar uma articulação do território que possa proporcionar transformações mais positivas, sucessivas e rápidas para a economia do país. Deixado à livre sorte da globalização mercantil, o enorme potencial de recursos e trabalho existente no Brasil acaba se atrofiando em associação com uma organização precária dos sistemas de comunicação interna.

No Brasil, as enormes dificuldades de deslocamento interior, como já vistas na epígrafe com Caio Prado Júnior (1982), são largamente conhecidas desde o período colonial. As inúmeras barreiras naturais e as enormes distâncias associadas ao desinteresse econômico em relação a uma imensa parte das regiões Centro e Norte do país fizeram com que esta porção significativa do território nacional permanecesse desconectada por longo período e à parte do fluxo de renda movimentado na região da fachada Atlântica.

Entretanto, após quase duzentos anos de independência, é inadmissível que o Brasil permaneça com seu território desarticulado e subaproveitado da forma como está. Além de inúmeros problemas sociais, a desarticulação viária do território nacional acarreta hoje também graves entraves econômicos relacionados à falta de conexão entre algumas regiões e aos elevados custos logísticos verificados em outras. Neste sentido, e em proveito de um momento histórico especial onde os desígnios do desenvolvimento voltam a preencher o imaginário nacional, os esforços deste trabalho se direcionam para a tentativa de compreender a história das origens da desarticulação territorial no Brasil independente.

Neste trabalho serão apresentadas algumas implicações da evolução recente dos meios de transporte no Brasil sob o prisma da economia política internacional. Com base nesta abordagem, pretende-se analisar algumas condicionantes das transformações no sistema de

transportes brasileiro nos últimos tempos, entendendo o movimento de integração e articulação territorial como uma peça chave no processo de desenvolvimento. Esta pesquisa orienta-se em acordo com a interpretação de que a sociedade para se reproduzir cria formas específicas na superfície terrestre que obedecem a um dado ordenamento sociopolítico da classe dominante, que as constrói em razão de seus interesses e modos próprios de apropriação da natureza. Desta forma, a construção da conectividade do espaço nacional é o resultado de uma confluência de interesses particulares que passam a expressar as próprias perspectivas de autonomia do país em sua inserção no sistema mundial moderno.

Devido às suas proporções continentais, vencer as longas distâncias brasileiras e fazer com que o desenvolvimento tocasse as áreas mais afastadas dos grandes núcleos econômicos sempre foi um enorme problema. Sucessivos planos de governo encararam essa batalha, mas pouca coisa de fato mudou em relação às dificuldades de deslocamento no país. As atuais pesadas críticas que recaem sobre o sistema de transportes do Brasil não mais soam como novidade para nenhum de nós, afinal de contas temos clara nossa profunda dificuldade de locomoção, em especial à medida que nos afastamos dos centros produtivos principais. Desta maneira, o tema que mobiliza o exercício de investigação deste trabalho é o ainda precário sistema nacional de transportes, que é parte fundamental do sistema logístico como um todo.

A logística é um elo que interliga as diversas etapas das cadeias de suprimento e distribuição, incluindo operações integradas de transporte, armazenagem, distribuição, e serviços jurídicos, de planejamento tributário, de seguros de gerenciamento de estoque. Dentre estes itens, o sistema de transportes representa, na média mundial, cerca de 1/3 de todos os custos logísticos (MT& MD, 2007 *apud* Becker & Stenner, 2008).

O sistema brasileiro de transportes, em particular, é fraco e ineficiente, pois não supera plenamente as dificuldades de deslocamento impostas pela distância e pelo próprio meio ambiente. A população permanece separada em áreas isoladas e a circulação de mercadorias é cara e restrita a poucas rotas. A circulação de pessoas e mercadorias fica comprometida, pois não exploramos nosso enorme potencial hídrico para transportes, nossa rede ferroviária não articula o território, as rodovias são caras e mal planejadas, nossos portos estão operando acima de sua capacidade e aeroportos são poucos e se valem de tecnologias ultrapassadas. O sistema ferroviário brasileiro é significativamente importante para a exportação de minérios e de grãos em algumas regiões do país, mas sua participação no transporte de maneira geral é extremamente

reduzida. Em suma, a logística de transportes no país é hoje um enorme gargalo para o desenvolvimento nacional.

Por esta razão, o exercício de investigação proposto procurou por alguns indícios que nos aproxime de explicações para nossa reiterada dificuldade em vencer as distâncias continentais do Brasil ao longo de seus dois primeiros séculos de soberania internacional. Tratou-se de tentar descobrir porque os recorrentes projetos de infraestrutura não conseguem criar um sistema logístico de transportes mais eficiente, capaz de articular a malha viária territorial como um todo e fazer com que a circulação de renda seja mais ampla e veloz. Neste esforço de investigação abordamos alguns dos motivos pelos quais o Brasil não tem conseguido seguir a cartilha desenhada há tempos no sentido de orientar o desenvolvimento social e econômico de forma associada com o aprimoramento da malha viária de transportes. Queríamos descobrir porque um sistema de transportes eficiente cobrindo todo território nacional continua sendo algo muito mais utópico do que real.

Para direcionar os esforços de investigação partiu-se da constatação de que o Brasil é parte integrante e historicamente inscrita na economia-mundo, sendo que a maneira como se desenha a malha viária de transportes no país é resultado direto do seu modelo de inserção internacional. O conceito de economia-mundo, enquanto unidade de análise histórica e geograficamente determinada, que será utilizado neste trabalho se refere essencialmente à existência de um mercado mundial capitalista nos termos elaborados por Wallerstein (2004b). Com o objetivo de estabelecer uma unidade de análise que superasse meras contraposições ou dicotomias internas, este autor orienta suas pesquisas com base no que ele considerou como sendo o *modern world system*. Deste ponto de vista, o mundo se consiste em uma ampla zona geográfica que possui uma divisão do trabalho que permite significativas trocas de bens essenciais, assim como um fluxo de capital e trabalho. O que integra este espaço é justamente esta divisão do trabalho que é operada pelo que ele chama de economia-mundo, conceito recuperado de Braudel e que, para Wallerstein, tem como característica fundamental o fato de não ser restrita a apenas uma estrutura política. A dinâmica do sistema-mundo possui uma abrangência espacial expansiva que é determinada pela sua base econômica e material, englobando uma ou mais entidades políticas e comportando uma enorme diversidade cultural.

De acordo com Wallerstein (2004b), as economias-mundo tenderam historicamente a serem dominadas por uma única unidade política, dando origem aos chamados impérios-mundo.

No entanto, a economia-mundo capitalista superou essa tendência sendo orientada por um processo que consiste exclusivamente na acumulação sem fim de capital. Ou seja, neste sistema, pessoas e firmas acumulam capital em ordem de acumular ainda mais capital em um processo contínuo e permanente, de modo que apenas o sistema mundial moderno pode ser considerado um sistema capitalista. Para ele, “uma economia-mundo capitalista é uma coletânea de muitas instituições. As instituições básicas são o mercado, as empresas, os estados, as famílias, as classes e as identidades” (Wallerstein, 2004b:24). Neste sentido, o moderno sistema mundial, e apenas ele, pode ser considerado uma economia-mundo capitalista, que combina a existência de múltiplos estados nacionais coexistindo em um sistema interestatal.

A pesquisa de Wallerstein sobre o que ele designou como unidade de análise sistêmica do capitalismo o levou à observação de que o conceito de soberania foi criado dentro do contexto do moderno sistema mundial. Para ele, o estado moderno é o estado soberano, que depende de legitimidade, ou reconhecimento recíproco, como base fundamental do sistema interestatal. Uma vez estabelecida a unidade de poder estatal e sua respectiva força no cenário internacional, os relacionamentos desta com as firmas passam a ser a chave para o entendimento da dinâmica da economia-mundo capitalista. A partir de uma distribuição assimétrica de forças entre os agentes estatais e também entre as firmas, estabelecem-se as teias que caracterizam o funcionamento do sistema mundial moderno.

O papel do Estado nacional, segundo ele, é distorcer, em acordo com interesses de classe ou grupos sociais, o funcionamento do mercado mundial. Quanto mais forte for a máquina estatal, maior a sua capacidade de influir no funcionamento do mercado. Assim, o Estado não se transforma em um instrumento político e econômico utilizado pelos grupos dominantes, regionais ou nacionais, para manter parcelas do mercado sob seu controle. Wallerstein se vale de conceitos como centro e periferia, semi-periferia e trocas desiguais, dentre outros, para traçar o desenho das relações assimétricas que constituem a economia-mundo capitalista.

Países periféricos e semi-periféricos são aqueles que não conseguiram enfrentar com plena autonomia as pressões competitivas crescentes da economia-mundo. Sustenta-se assim que a lógica de uma inserção internacional dependente conduz a uma forçada e precoce adoção de princípios econômicos liberais que levam a um capitalismo com taxas crescentes de desigualdade, pois prevalece, neste caso, a tendência à polarização e ao distanciamento entre os níveis de desenvolvimento produtivo dos países. No caso brasileiro, a luta incessante para que

evitássemos nos afogar em nossas próprias limitações externas acabou nos movendo por um caminho de inserção externa apoiado na obtenção de divisas à base da exportação dos recursos naturais disponíveis no país. Desenvolveu-se então um modelo de integração nacional heterogêneo e especializado fundamentalmente em uma dinâmica econômica primário-exportadora. Sofremos, portanto, como afirma Ricupero (2000), de um excesso de inserção externa de má qualidade que afetou significativamente os rumos do desenvolvimento.

Exportando a quase totalidade do açúcar e café que produzia, o Brasil, longe de estar à margem do intercâmbio de mercadorias, encontrava-se nele perfeitamente inserido. Se o país sofreu de alguma coisa, foi de excesso, não de falta de integração ao sistema econômico. Excesso de integração de má qualidade, que dificultou em vez de facilitar sua integração e coesão internas (Ricupero, 2000:15).

Em decorrência deste modelo de desenvolvimento dependente da exportação de produtos primários se desenvolveu no Brasil um sistema nacional de transportes voltado, predominantemente, para estabelecer uma conexão entre os centros produtores de *commodities*² no interior e os portos exportadores de mercadorias no litoral. Revelou-se historicamente uma demasiada importância às ligações marítimas, sendo que as melhores condições de tráfego no país sempre se localizaram justamente nos grandes corredores de exportação que se formaram em direção aos portos litorâneos. Compartilhamos assim da ideia de que houve uma integração externa liberal e complementar à economia inglesa dominante no século 19 e sem projeto expansivo de poder. Essa integração nada mais foi do que uma continuação, sob novos parâmetros, do modelo de integração desenvolvido durante a fase colonial em que predominava o exclusivo mercantil do pacto colonial.

Como observa Ricupero (2000), com um sistema produtivo baseado no latifúndio cultivado com trabalho escravo, o país nasce integrado, mas de maneira subalterna e não autônoma em relação à economia mundial. Desta forma, o problema brasileiro nunca foi de quantidade, mas de qualidade de sua inserção internacional, de modo que a mãe de todos os dilemas e desafios enfrentados pelo Brasil no limiar do terceiro milênio seja a questão da integração externa, da inserção na economia globalizada (Ricupero, 2000:13). Concordamos também com a hipótese sustentada por Fiori (2000) de que “existem contradições na forma de

² “O termo significa literalmente “mercadoria” em inglês. Nas relações comerciais internacionais, o termo designa um tipo particular de mercadoria em estado bruto ou produto primário de importância comercial, como é o caso do café, do chá, da lã, do algodão, da juta, do estanho, do cobre etc. (Sandroni, 1999:112)”.

inserção internacional e de organização interna da sociedade brasileira que foram responsáveis por uma espécie de inconclusividade ‘originária e crônica’ do projeto de construção da nossa autodeterminação econômica e política” (Fiori, 2000:3). Um grave resultado deste modelo de inserção é que o mesmo processo que integra o país ao mundo exterior também contribui para desintegrá-lo internamente.

O ideal liberal de inserção competitiva tende assim a fragilizar o poder político nacional ao supervalorizar a abertura comercial em um sistema que é desigual por essência. O resultado, vivenciado ainda hoje, é que o território nacional permanece assim utilizado como área de expansão econômica de grandes grupos corporativos que gradualmente dominam as mais rentáveis etapas da cadeia produtiva de determinados produtos. Os efeitos dessa lógica produtiva aparecem claramente na forma como o espaço é organizado. Becker afirma que:

Localizações e interações definem o campo de atuação de uma corporação, isto é, lugares e regiões privilegiados, condições adequadas de transporte, comunicações e energia. Ela realiza verdadeiro ordenamento territorial em rede densa e ramificada, envolvendo inúmeras localizações em áreas e em pontos e fluxos variados e multidirecionados que articulam suas atividades e dela com outros grupos (Becker, 2007:114).

A articulação territorial gerada a partir da lógica corporativa é planejada a fim de favorecer única e exclusivamente a cadeia produtiva dominada pela grande corporação. Desta maneira, a conexão interna do território é formada a partir das necessidades de exploração econômica de firmas privadas em detrimento do interesse público, o que, ao mesmo tempo em que resulta em articulação do território com o exterior, gera também desintegração interna. A desintegração doméstica é um dos fatores que inviabiliza a existência de um projeto nacional orientado para o desenvolvimento econômico e social mais homogêneo e que possibilite ao país uma inserção internacional mais autônoma e soberana.

Neste sentido, os transportes tiveram e têm papel crucial na formação do território brasileiro e na constituição do poder do Estado. Por outro lado, a própria constituição política do Brasil como território é incompreensível quando vista fora do contexto geopolítico da competição interestatal e da expansão colonial europeia que moldaram o espaço geográfico nacional e o mundo nos últimos séculos. Foi assim durante a colonização portuguesa e seguiu assim depois da independência brasileira. Talvez o principal desdobramento deste processo para o recém independente Estado brasileiro tenha sido a consolidação de um Estado sem projeto

nacional, movido por interesses oligárquicos e com uma economia submissa ao que Prebisch (1949) chamou de dinâmica do “centro cíclico principal” do sistema econômico mundial.

CAPÍTULO 2

ESTADOS, MERCADOS E A FORMAÇÃO DO SISTEMA POLÍTICO-ECONÔMICO MUNDIAL

–Todas as dívidas devem ser pagas; esta mais depressa que as outras, porque é preciso desempenhar a tua honrada palavra, e, ao mesmo tempo, mostrar que não lançaste a semente do benefício em terra estéril...

–Eu digo de ti o que devo e mereces, porque não entendo que a prova de amizade consista somente em certos benefícios. Nem só de pão vive o homem. Vive de pão e crédito.

Machado de Assis, 1877 – “Um almoço” (n/d:6)

Assim como afirma Gilpin (2002), é a existência paralela e a interação recíproca do Estado e do mercado que cria, no mundo moderno, o campo de estudos da economia política; sem o Estado e o mercado essa disciplina não existiria. Sem o Estado, os mecanismos de mercado determinariam o resultado das atividades econômicas nos inserindo em um mundo puramente economicista. Por outro lado, sem a presença do mercado a distribuição dos recursos econômicos seria de responsabilidade apenas do Estado, ou seu equivalente, e estaríamos no mundo puro do cientista político. Para Strange (1970), a pesquisa em economia política não poderia ser vista a partir dessas duas disciplinas separadas, uma vez que a economia pura ou a ciência política por si só não dariam conta de um bom entendimento das relações sociais. No entanto, embora nenhum desses dois mundos possa ser visto de forma separada, a influência relativa de cada um deles sobre a práxis social é variável de acordo com o tempo e as circunstâncias, levando, em casos específicos, à sobreposição de um pelo outro.

As questões geradas por esta interação cambiante entre o Estado e o mercado, típicas da disciplina de economia política, investigam de que forma o Estado e seus processos políticos conexos afetam a produção e a distribuição de riqueza, assim como, em particular, o modo como as decisões e os interesses políticos influenciam a localização das atividades econômicas e a distribuição de seus custos e benefícios. Inversamente, essas questões indagam também qual o efeito dos mercados e das forças econômicas sobre a distribuição do poder e do bem-estar entre os Estados e outros atores políticos, e especialmente como estas forças alteram a distribuição internacional do poder político e militar (Gilpin, 2002). Uma vez que as relações causais entre

Estado e mercado são interativas e cíclicas, se torna muito difícil estabelecer uma relação de precedência entre eles, de modo que o enfoque investigativo deve permanecer sobre suas múltiplas interações no ordenamento e organização das atividades humanas.

A expansão da consciência econômica, assim como da democracia política, levou a uma percepção quase universal de que o Estado poderia ser usado para produzir resultados econômicos, e, em particular, para redistribuir a riqueza em favor de determinadas pessoas ou grupos (Bonn, 1939 *apud* Gilpin, 2002). Assim, a emergência dos estudos identificados com a economia política pode ser associada à crescente percepção de que o Estado influencia as forças de mercado e determina seus destinos, ao mesmo tempo em que o próprio mercado é, em si mesmo, uma fonte de poder que influencia as decisões políticas. De acordo com McNeill (1984), a obsessão em torno do mercado como ponto crucial da vida econômica moderna se justifica porque na sua ausência o capitalismo perderia toda sua criatividade e vigor essencial.

Polanyi (1957) afirma que, embora a instituição do mercado fosse bastante comum desde a Idade da Pedra, em sociedades anteriores à de nossa época, nenhuma economia existiu sob o controle único do mercado. Para ele, a descoberta mais importante nas recentes pesquisas históricas e antropológicas é a de que a economia do homem, como regra, está condicionada às suas relações sociais. Neste sentido, o impulso que levaria o homem a desenvolver seu sistema econômico não seria apenas seu interesse individual na posse de bens materiais, mas também, e principalmente, a salvaguarda de sua situação, suas exigências, seu patrimônio social. Por isso, qualquer relação de permuta, barganha ou troca, constitui, em princípio, um comportamento econômico que depende da existência de determinados padrões sociais mercadológicos para sua efetivação.

O mercado é, portanto, um local de encontro, para a finalidade da compra e venda de mercadorias, dotado de determinados padrões que permitem que sejam produzidos os preços (Polanyi, 1957). Neste sentido, os mercados são acessórios do sistema econômico, que, por sua vez, esteve sempre subjacente ao sistema social. Mesmo quando os mercados se desenvolveram muito, como ocorrido durante a chamada revolução comercial dos séculos XIII e XIV, eles tiveram que se submeter a uma administração centralizada. Desta forma, nem o comércio de longa distância, nem o comércio local podem ser considerados como originários do comércio

nacional dos tempos modernos, o que não nos deixa alternativa senão atribuir essa paternidade ao *deus ex machina*³ da intervenção estatal (Polanyi, 1957).

2.1 A ascensão dos Estados economias nacionais

Nas palavras de Braudel, “a economia nacional é um espaço político que foi transformado pelo Estado, devido às necessidades e às inovações da vida material, num espaço econômico coerente, unificado, cujas atividades passaram a se desenvolver em conjunto numa mesma direção...” (Braudel, 1987 *apud* Fiori, 2004:20). Para Fiori (2007), em acordo com esta linha de raciocínio, a formação do sistema político europeu e sua articulação inicial, e depois cada vez mais dinâmica, com o processo simultâneo de acumulação mercantil e financeira da riqueza, quando ocorre dentro de um determinado território, ou na forma de uma economia nacional, dá origem a um fenômeno inteiramente novo. Segundo ele, por mais que o dinheiro tenha sido emprestado aos homens do poder por efeito das guerras há muitos séculos, essa relação entre o poder e o dinheiro, entre o poder e a moeda e, finalmente, entre o poder e o capital, quando no interior de uma coisa chamada de Estado/Economia nacional é algo qualitativamente diferente e está na origem de um novo tipo de expansão capitalista e imperial que teve na Inglaterra o seu líder. A identificação das raízes deste fenômeno e de seu desenvolvimento posterior é fundamental para a análise a que este trabalho se presta, uma vez que o processo de independência política e de desenvolvimento nacional do Brasil é parte integrante e inseparável do avanço expansivo deste sistema de Estados europeus.

Uma grande novidade que caracteriza esta nova fase política é o fato de que, a partir deste momento de expansão inicial, o processo de mundialização dessa forma específica de fusão da riqueza com o poder se apresenta como um processo puxado e assentado sobre moedas, sistemas de créditos e sistemas financeiros que são nacionais. O conceito de nação nasce então ligado à ideia de defesa de determinados interesses coletivos de um povo incrustado sobre um espaço territorialmente delimitado. Neste sentido, a mundialização ocorrida a partir dessa formação política europeia original não é uma globalização do capital em abstrato, mas sim uma globalização do capital na forma de uma economia nacional. É, antes de tudo, um ato político de

³ Expressão latina de origem grega utilizada para se referir a algo criado artificialmente pelo homem para a solução de situações específicas. Literalmente a expressão significa Deus surgido de uma máquina.

poder em uma tentativa constante de imposição ao mundo de determinadas características básicas de uma economia nacional particular. Um conceito chave neste novo sistema mundial é o de soberania, que, para Wallerstein (2004b), significa, acima de tudo, uma questão de legitimidade baseada em reconhecimento recíproco. Neste sentido, a essência do sistema de Estados moderno é uma coexistência legítima e consentida de diferentes unidades políticas de poder.

A ascensão dos Estados economias nacionais, até então inéditos na história da humanidade, deu origem ao moderno sistema interestatal, marcando um período de transição entre um antigo modo de produção feudal e um novo modo de produção capitalista. Para que eles fossem criados, pressupõe-se que tenha havido uma anterior concentração de poder territorial suficientemente unificado com sentido de identidade e dotado de uma orientação estratégica competitiva em defesa de interesses específicos. Os primeiros Estados nacionais europeus, originários do atual sistema político mundial, surgiram orientados sob a pressão imposta pelos seus adversários, em especial os árabes vindos do sul pelo Estreito de Gibraltar e os Otomanos vindos do Oriente pelas rotas da terra prometida, local que ainda hoje abriga o epicentro do conflito entre árabes e judeus. Essa pressão competitiva externa foi talvez o mais importante fator para a centralização política europeia.

Estimulados pelas longas e sucessivas guerras de reconquista travadas contra os muçulmanos na península ibérica, portugueses e espanhóis realizaram com precedência algumas etapas decisivas da unificação nacional e da centralização política da monarquia absolutista. Desta forma, os países ibéricos, e em especial Portugal, puderam navegar à frente do movimento de expansão ultramarina que redefiniu a geografia econômica do mundo no período e marcou o início da era moderna. No entanto, é possível que os mais significativos conflitos do período tenham sido aqueles compreendidos entre 1337-1453 naquela que ficou conhecida como a Guerra dos Cem Anos, responsável por enormes avanços em relação à centralização política de França e Inglaterra. Décadas mais tarde, essas duas novas potências assumiriam a dianteira do desenvolvimento econômico e do movimento das ideias, relegando as monarquias ibéricas a potências de segunda ordem.

De acordo com Tilly (1992), foi justamente a guerra a responsável por tecer a rede europeia de Estados nacionais, criando e consolidando as estruturas internas dos estados que faziam parte dessa rede. Segundo ele, os números determinam que houve um intenso

envolvimento dos Estados europeus em guerras durante todo o último milênio. A partir do século XVII, teve início um movimento lento e gradual de desarmamento da população civil e estabelecimento de forças armadas coletivas comandadas por um governante. Este movimento origina uma estrutura estatal mais duradoura, pois, além do exército se tornar uma organização expressiva, sua criação e manutenção induziam à instalação de organizações complementares, como, por exemplo, tesouros, serviços de abastecimento e mecanismos de recrutamento e coleta de impostos. Essas organizações faziam com que os grandes comandantes da guerra no século XVII se envolvessem muito mais no aprovisionamento do que na própria batalha em si, o que fez com que o negócio crescesse.

Desta forma, o termo logística passou a ser utilizado em associação à possibilidade de se locomover pessoas e coisas com velocidade crescente e de forma organizada e eficiente, característica essencial para a constituição e consolidação territorial dos Estados em meio à guerra. Atribui-se a Henri Jomini, debatedor teórico de Clausewitz, o mérito de ter retomado a utilização do termo nos tempos modernos. Segundo Virilio (1984), Jomini em seu tratado sobre a guerra tem um extenso capítulo sobre logística que se constitui, afinal, em uma indagação acerca dos motivos que levaram os meios a serem tão importantes. Para ele, a logística ganha importância em meio às guerras napoleônicas porque tais guerras arrastaram milhões de homens para as estradas e, com eles, os problemas de subsistência. Mas subsistência não era tudo, havia também transportes e munições, o que transformava a logística em um problema ainda mais complexo.

Tilly (1992) dá prosseguimento a sua história de como a guerra fez os Estados e de como os Estados fizeram a guerra nos mostrando que no século do Iluminismo os custos e riscos políticos das forças mercenárias em larga escala levaram os governantes dos primeiros Estados europeus a recrutarem cada vez mais os seus próprios cidadãos, substituindo, onde fosse possível, os mercenários estrangeiros. Este movimento foi crucial para a formação de um sentimento de unidade nacional cada vez mais intenso. À medida que a guerra foi se tornando mais complexa e mais necessitada de capital, os governantes começaram a despender mais tempo na obtenção de recursos financeiros para a sua execução. O financiamento para as guerras vinha de empréstimos junto a capitalistas e da coleta de tributos junto à população. A atividade dos capitalistas favorecia a monetização da economia dos Estados e estimulava a disponibilidade de crédito. Muitas vezes os capitalistas eram os principais organizadores e depositários da dívida

pública, de modo que os Estados que possuíssem maior atividade capitalista tinham maiores possibilidades de fazer a guerra e de se consolidarem em seus territórios.

Da mesma forma como a guerra e a constituição dos Estados nacionais dependem de um pesado financiamento obtido através de créditos, a formação da infraestrutura de articulação interna dos respectivos espaços nacionais também depende de um endividamento bem negociado por uma administração centralizada. Devido aos enormes montantes de capital necessários para se levar a cabo uma revolução nos transportes de determinado país, os custos de realização de tais investimentos só podem ser cobertos através da obtenção de créditos em esfera internacional. Desta forma, não apenas o surgimento do Estado brasileiro está vinculado diretamente aos parâmetros da economia mundial, como também a amplitude de sua infraestrutura de articulação territorial é extremamente dependente das relações políticas e econômicas internacionais negociadas pelo país.

Tão logo a configuração política de Estados nacionais dominou a Europa e partes do mundo povoadas por europeus, ela passou a servir também de modelo para a formação dos Estados no restante do mundo. O caso de ascensão política e econômica de maior destaque e que serviu de referência neste período foi, sem dúvida, o inglês. A pequena ilha localizada ao norte do continente europeu sai de uma posição inicial economicamente desfavorável e politicamente frágil em 1615 para, dois séculos mais tarde, se ver na condição de maior potência econômica e militar do mundo, detentora de dezenas de colônias espalhadas pelos cinco continentes do globo. Essa ascensão do poderio militar e econômico inglês foi determinante para a constituição do sistema político mundial, assim como para os desígnios do desenvolvimento nacional brasileiro.

2.2 A formação do sistema interestatal à luz da ascensão britânica

A história da ascensão do Estado nacional inglês se relaciona diretamente com as recorrentes guerras em solo europeu que permaneceram constantes durante todo o século XVII. Em relação aos propósitos de investigação acerca do desenvolvimento brasileiro, é fundamental conhecermos a política econômica de Portugal em relação à Inglaterra para que tenhamos a devida noção de como se costurou o arranjo político que veio a influenciar o Brasil em seu primeiro século de independência. E, para tanto, se faz necessário também trabalhar tendo em vista sempre o pano de fundo da época, ou o processo econômico e político geral e seu

desenvolvimento. Profundamente vinculada à formação dos Estados modernos europeus, a expansão ultramarina e colonial insere-se neste contexto como elemento decisivo no jogo político das hegemonias. É através da colonização ibérica e da posterior aliança de Portugal com a Inglaterra que o Brasil começa a ocupar seu espaço no tabuleiro das relações internacionais.

Aos poucos, e à medida que as novas potências em ascensão (Holanda, França e Inglaterra) competiam entre si, ia sendo montado o atual sistema político interestatal. Dentre as inúmeras batalhas do período, um conjunto em especial, travado entre Inglaterra e os Países Baixos, merece destaque. As chamadas guerras anglo-holandesas, ocorridas entre 1652 e 1674 marcariam significativamente a história da formação do moderno sistema mundial. Muitos autores (Dickinson, 1971; Fergusson, 2004; Cain e Hopkins, 2002) concordam que esses confrontos ocorridos entre os ingleses e os holandeses foram determinantes para a posterior guinada rumo à ascensão econômica e política britânica.

Apesar de seus sucessos iniciais, os ingleses não foram bem sucedidos ao final destes confrontos, o que levou o seu sistema financeiro a ser pressionado a ponto de terem que reconhecer a adoção dos eficazes princípios da administração econômica holandesa. Além disso, houve uma inegável aproximação entre a *City* londrina e a elite política holandesa que culminou na remoção do Rei Jaime II do poder em uma operação quase sem derramamento de sangue. Para muitos, a Revolução Gloriosa de 1688, que levou ao poder Guilherme de Orange na Inglaterra, não passou de uma fusão anglo-holandesa de negócios. Dickinson (1971) afirma que, deste ponto em diante, a Inglaterra se tornou o maior exemplo de como um território economicamente inexpressivo poderia usar uma receita pública limitada como fundo de crédito para empréstimos sem tributação adicional de sua população.

Para Fiori (2004), o encontro inicial e bem sucedido entre o poder político militar e a riqueza mercantil e bancária se deu com a criação e consolidação da dívida pública, uma grande varinha mágica da multiplicação do poder financeiro e político. Mesmo com uma receita pública cinco vezes menor do que a da França em 1688, a Inglaterra foi capaz de mostrar como gastos do governo cobertos por empréstimos são capazes de acelerar o desenvolvimento econômico de um Estado nação (Dickinson, 1971). As principais transformações na economia nacional inglesa, advindas de sua experiência com os holandeses, foram: a formação de um sistema tributário eficiente; a criação de um banco central; o estabelecimento de organizações corporativas de comércio; a instituição de uma bolsa de valores; e a consolidação de sua dívida pública através

de um mercado de títulos. Desta maneira, a Inglaterra sai do século XVII com seu potencial de crescimento renovado e, pela primeira vez na história, com possibilidades de se destacar no jogo político de sucessão entre as grandes potências.

Já no século XVIII, destacam-se quatro momentos marcantes para a consolidação do sistema político mundial tal qual o Brasil o encontrou no momento de sua independência em 1822. Embora não sejam os únicos acontecimentos importantes do período, trazê-los à tona se justifica por serem ilustrativos do caminho percorrido pela maior potência imperial do século XIX durante sua fase de ascensão. São eles: 1) a Guerra de Sucessão Espanhola, decidida com o Tratado de Utrecht em 1713; 2) a Guerra dos Sete Anos entre França e Inglaterra acabada em 1763; 3) a Batalha de Buxar pelo domínio de partes da Índia em 1764; e 4) a Revolução Francesa de 1789. De forma extremamente rápida, serão apenas pontuadas as principais implicações destes momentos para a configuração política e avanço do poderio britânico sobre o globo.

O Tratado de Utrecht pôs fim aos conflitos gerados em decorrência da vacância do trono espanhol no início do século XVIII. Basicamente, para os propósitos deste trabalho, a Guerra de Sucessão Espanhola foi marcante por representar a resistência capitaneada por Inglaterra e Países Baixos à formação de um império espanhol Habsburgo com apoio francês. Em síntese, Utrecht representou o sucesso inglês em sua tentativa de barrar a formação de um império continental que, a seus olhos, se constituía como uma ameaça. É possível considerar que, após 1713, o sistema político europeu trilha o caminho que enfim o caracterizaria pelos séculos seguintes. Neste momento ocorre uma divisão e reconhecimento recíproco dos primeiros Estados-nação e seus respectivos domínios coloniais.

É com o fim da Guerra de Sucessão Espanhola que se consolida um sistema de alianças que caracterizaria todo o desenvolvimento posterior dos futuros Estados nacionais sul americanos: Portugal se prende cada vez mais a sua aliança com a Inglaterra enquanto a Espanha se apóia na proteção francesa, selada com a instalação da dinastia borbônica no trono espanhol. A vinculação política de Portugal com a Inglaterra se mantinha à base de crescentes vantagens econômicas que favoreciam o comércio inglês, mas impunha-se por razão da necessidade incontornável de manutenção da proteção política inglesa. Alguns estadistas portugueses chegavam a propor soluções de política externa que pudessem resguardar o país da tutela inglesa, todavia, a margem de manobra era muito pequena e a aliança entre os dois países se consolidava ano após ano.

O segundo e terceiro momentos em destaque, a Guerra dos Sete Anos e a Batalha de Buxar, ocorrem em meados do século XVII e são definidores da distribuição de poder no sistema político europeu. A Guerra dos Sete Anos, ocorrida entre 1756 e 1763, foi o que mais próximo houve de uma guerra mundial no século XVIII. A vitória inglesa se baseou em sua superioridade naval, possibilitada pela sua enorme habilidade em adquirir empréstimos. De acordo com Fergusson (2004), mais de 1/3 de todos os gastos com a guerra na Inglaterra foram financiados com empréstimos, possíveis graças às suas novas instituições copiadas dos holandeses. O resultado da Guerra dos Sete Anos determinou que a Índia seria inglesa e não francesa, uma decisão que seria essencial na constituição do enorme mercado comercial britânico.

Um ano após a conclusão da guerra, transcorreu-se a Batalha de Buxar na Índia, culminando com a assinatura do Tratado de Allahabad em 1765. Neste Tratado o imperador mongol concedeu o direito à administração pública – coleta de impostos – por parte da Companhia Britânica das Índias Orientais em três importantes áreas no nordeste da Ásia meridional: Bengala, Bihar e Orissa. Graças a sua combinação de poder naval e militar os Britânicos se tornaram os vencedores da corrida imperial européia, se transmutando de piratas a mercadores e depois governantes de milhões de pessoas no além-mar. Para Fergusson (2004), o segredo do sucesso do poderio britânico está em terem roubado os espanhóis, copiado os holandeses, derrotado os franceses e pilhado os indianos.

Embora o sistema interestatal que se define no século XVIII tenha começado com as monarquias absolutistas e se formalizado de fato com a Paz de Westfália de 1648, sua grande virada ocorreu com a Revolução Francesa de 1789. Essa Revolução, assim como salienta Wallerstein (2004b), trouxe duas mudanças fundamentais na geocultura do sistema político mundial, fez com que a mudança de regimes de governo se tornasse algo comum e reorientou o conceito de soberania, transferindo seu foco do monarca para o povo. Estava decretado o início da crise do Antigo Sistema Colonial. Segundo Hobsbawm (1977), se a economia do mundo no século XIX foi formada principalmente sob influência da revolução industrial britânica, sua política e ideologia foram formadas fundamentalmente pela Revolução Francesa, tendo esta, sido a fonte do vocabulário e dos temas tanto das políticas liberais como também das nacionalistas na maior parte do mundo. O completo domínio político e militar do mundo pela Europa viria a ser produto desta dupla revolução, a social francesa e a industrial inglesa. Assim, a rápida e crescente expansão capitalista desde a metade do século XVIII foi gradualmente minando a

ordem social de outras civilizações, como a chinesa e outras do Extremo Oriente, as islâmicas, a indiana e as da África (Hobsbawm, 1977).

Os anseios de Napoleão de expandir seu poder pelo mundo após a Revolução Francesa e a sequência de guerras quase ininterruptas que se desenvolveram entre a última década do século XVIII e a primeira do século XIX foram decisivos para a exportação do modelo europeu de organização política. Neste curto espaço de tempo, a ascensão e queda das investidas napoleônicas marcaram o derradeiro final da tentativa francesa de se constituir como um império continental na Europa ocidental. Além disso, suas repercussões foram responsáveis por um completo rearranjo na distribuição do poder político com uma mal fadada reconstituição absolutista na Europa após 1815.

Deste momento em diante pode-se considerar que de fato o sistema político europeu começa a ganhar o mundo definindo uma nova ordem social. Todavia, este novo mundo que se formava a partir da aglutinação de novos territórios soberanos e domínios coloniais, encaminhava-se de forma irrepreensível para um completo comando das forças imperiais de livre comércio inglesas. Embora os novos Estados tivessem nascido politicamente soberanos, na prática sua dinâmica capitalista era completamente dependente dos propósitos geopolíticos da potência hegemônica da época, a Grã-Bretanha.

Em síntese, o importante aqui a ser ressaltado é o papel central desempenhado pelos ingleses na orientação política e econômica global. Em meados do século XVIII, redefiniu-se o equilíbrio europeu e colonial sob a égide da Inglaterra, o que significa que todas as possibilidades de desenvolvimento nacional posteriores a este momento estariam, por um longo período, a ela submetidas. O longo período de reinado da Rainha Vitória (1837-1901) representou, sem dúvida, o auge o poderio britânico e o apogeu do seu colonialismo de práticas políticas e econômicas. A era vitoriana, como ficou posteriormente conhecido esse período, viu o fim das grandes revoluções populares, a ascensão do grande capital e a gestação das práticas imperialistas que desencadeariam as guerras mundiais da primeira metade do século seguinte.

2.3 O moderno capitalismo americano e sua relação com as ferrovias

John Hobson (1985), em sua análise acerca da evolução do capitalismo moderno, acredita que o *modern capitalism* que se desencadeia nos Estados Unidos na segunda metade do

século XIX é uma história inédita de surgimento do grande capital industrial e financeiro. Em sua interpretação, o nascimento da indústria, da agricultura, do comércio, dos bancos e das ferrovias neste país teriam se dado em um curto espaço de tempo e apoiando-se num espaço econômico continental unificado pela força da organização empresarial americana. Para ele, o apoio externo do capital financeiro inglês teria tido influência muito mais significativa no antigo Estados Unidos, produtor de matérias-primas e anterior à Guerra de Secessão, do que na nova economia que surge ancorada nas grandes corporações americanas.

Teixeira (1999) defende a hipótese de que a fantástica trajetória americana rumo à hegemonia mundial está relacionada com a maneira específica como surge o moderno capitalismo em seu território. Para ele, o caso americano “trata-se de um movimento histórico tão específico que o torna um caso único, irrepetível e impossível de se tomar como modelo” (Teixeira, 1999:157). Neste contexto, a expansão das ferrovias pode ser considerada como ponto de partida de um processo de monopolização que se inicia com a integração das atividades agrícolas, comerciais e ferroviárias.

A velocidade do boom ferroviário norte-americano é impressionante, não apenas quantitativa, mas qualitativamente. As empresas ferroviárias exigiam mais dinheiro, mais gente – e gente qualificada – e mais equipamento do qualquer outro ramo de negócios. Com elas, surgem as escolas técnicas e de engenharia; com elas, vêm à luz algumas das maiores empresas do mundo até então. A operação dessas empresas apresentava requerimentos financeiros maciços, o que levou ao surgimento dos bancos de investimento, bem como à centralização e institucionalização do mercado financeiro em Nova York, diversificando-se as modalidades operacionais; sociedades por ações, títulos hipotecários, lançamento de debêntures, tudo passou a fazer parte do cardápio das novas instituições (Teixeira, 1999: 163).

Nesta mesma linha de raciocínio, Chandler (1995) acredita que o vigoroso desenvolvimento do capitalismo americano está fundamentado no papel crucial desempenhado pelas corporações industriais na configuração de um novo padrão de organização e de administração dos negócios nos Estados Unidos. Para ele, vários fatores contribuíram para o sucesso do desenvolvimento americano, dentre eles a amplitude territorial, a abundância de recursos, a energia do seu povo e também sua rede ferroviária nacional, que foi de fundamental importância para a formação de um amplo mercado interno. A expansão ferroviária desencadeada a partir de 1850 foi um fator decisivo para que as grandes firmas capitalistas conquistassem uma posição de destaque no cenário econômico do país. As ferrovias permitiam

uma máxima exploração do mercado doméstico, proporcionando maior rapidez e segurança no transporte de cargas e passageiros. Além disso, a nova rede ferroviária também propiciava uma redução efetiva no custo unitário do frete de mercadorias.

É importante também chamar a atenção para o impacto das ferrovias sobre as instituições econômicas dos Estados Unidos, considerando que o transporte ferroviário teria sido o primeiro segmento da economia a desenvolver uma estrutura administrativa complexa. O rápido crescimento das estradas de ferro impôs uma urgência na coordenação administrativa das atividades diárias das firmas. Esta coordenação motivou o aparecimento das hierarquias administrativas e marcou também a definitiva separação entre gestão e propriedade (Chandler, 1995). A partir daí, uma nova forma de coordenação e administração se disseminou entre as nascentes grandes empresas industriais. Uma das principais modificações é que elas passam a ser operadas por profissionais assalariados em detrimento das antigas firmas familiares, tradicionais e locais, que funcionavam como unidades empresariais típicas encarregadas tanto da produção como da distribuição dos bens.

Outra transformação operada pelo boom da construção ferroviária foi a exigência de rápida resposta dos mercados de capitais existentes no país, uma vez que as ferrovias foram as primeiras empresas privadas a precisar de financiamento externo para a continuidade dos negócios. Nessa mesma época começaram a aparecer os bancos de investimento que se especializavam na venda de *securities* das empresas ferroviárias norte-americanas a investidores europeus. Essas casas bancárias, localizadas principalmente em Nova York, contribuíram para a centralização do mercado de capitais numa mesma cidade e ajudaram a aperfeiçoar as práticas financeiras.

Com o crescimento e acirramento da competição oligopolista as estradas de ferro passaram a configurar acordos formais do tipo cartel, possibilitados pela criação de federações que possuíam um mesmo corpo jurídico, legislativo e executivo. No entanto, a falta de respaldo legal – principalmente em razão da promulgação da Lei Antitruste de 1890 – acabou determinando o fim desse modelo de associação das estradas de ferro. O passo seguinte foi então a integração das próprias companhias por meio da criação dos grandes sistemas ferroviários. Cury (2006) ressalta que, como a Suprema Corte dos Estados Unidos havia decretado a ilegalidade definitiva dos cartéis, a única alternativa restante para o restabelecimento do poder

competitivo das empresas foi justamente a fusão entre firmas, a incorporação de uma companhia pela outra.

Por volta de 1906, cerca de dois terços de toda malha ferroviária dos Estados Unidos já se encontrava sob o controle de apenas sete grandes grupos. Graças às suas importantes inovações no campo institucional, as ferrovias serviram como modelo para a organização de outras firmas que atuavam na produção e na distribuição de mercadorias, e, principalmente, para as empresas do setor de transportes e comunicações. Essa transformação das empresas do setor de transportes e comunicações em modernas empresas de negócios, como afirma Chandler (1995), foi o resultado de sua rapidez e eficiência em aproveitar as inovações organizacionais desenvolvidas inicialmente pelas ferrovias. Coube às ferrovias, portanto, o pioneirismo no desenvolvimento das técnicas modernas de administração dos negócios.

Entre 1840 e 1880 se deu o aparecimento daquilo que se convencionou chamar de produção e distribuição em massa, o que só se tornou possível com o desenvolvimento e a consolidação de uma consistente infraestrutura de transportes e comunicações. Neste período a economia norte-americana passou por profundas e sólidas transformações em sua estrutura produtiva e distributiva. Na década de 1840, a firma comercial tradicional ainda era o modelo de organização predominante, mas no espaço de apenas uma geração, ela seria substituída pela moderna empresa de negócios, que passou a atuar na distribuição de produtos agrícolas e manufaturados.

O marco inicial desta verdadeira revolução, possibilitada pela ferrovia e pelo telégrafo, ocorreu na distribuição de grãos e algodão a partir do surgimento dos negociantes de *commodities*. A velocidade e a redução do custo de transporte, assim como a informação direta e rápida, contribuíram para o surgimento das câmaras de comércio que operavam com produtos primários. Essas operações representaram a origem dos modernos mercados de futuros, cuja principal vantagem estava em permitir que o transporte e a entrega das mercadorias fossem feitos no momento em que o produtor e o distribuidor estivessem prontos para efetuar a transação. Chandler (1995) argumenta que a mão visível da administração coordenada substituiu aquilo que Adam Smith (1776) denominou a mão invisível das forças do mercado.

Nos anos 60 e 70 do século XIX, surgiram as grandes lojas de departamentos, que atuavam, sobretudo, nos grandes centros urbanos. E, na virada para o século XX, outro tipo de firma distribuidora iniciava uma firme atuação comercial por meio da entrega de encomendas

pelo correio. Uma das empresas que mais se destacaram nessa atividade foi a Sears, Roebuck & Co (Cury, 2006). A revolução no sistema de distribuição norte-americano, iniciada com as lojas de departamentos, se completou com a criação das grandes cadeias de lojas. Essas cadeias de lojas, com suas redes de filiais espalhadas geograficamente, completaram a revolução no varejo, iniciada pelas grandes lojas de departamentos. A velocidade e o alcance da circulação de renda em território norte-americano passaram a ser características essenciais do vigor de sua economia, justamente o que não pôde ser observado no Brasil, que minimizou os benefícios de uma efetiva articulação interna em proveito de uma integração externa submissa e mal fadada.

A consolidação final da moderna empresa de negócios como instituição predominante nos diversos segmentos da economia dos Estados Unidos ainda estava por vir. A revolução iniciada separadamente nos sistemas de produção e de distribuição permanecia incompleta. Nas indústrias intensivas em capital, os custos fixos elevados impunham maior necessidade de garantir o pleno funcionamento das instalações. Essa necessidade acabou levando muitas firmas a um duplo movimento de controle no processo produtivo. Ao mesmo tempo em que as firmas se voltavam para as etapas precedentes com o intuito de controlar as fontes de matérias-primas, elas também lançavam seu olhar à frente, construindo suas próprias redes de distribuição a fim de assegurar maior consumo de seus produtos. Esses dois movimentos constituíram as bases para formação da moderna corporação industrial (Chandler, 1995).

A virada do século XIX para o XX foi decisiva para a consolidação da moderna empresa de negócios americana. Surgiu neste momento um novo modelo de firma capitalista que deixou de ser uma mera unidade produtiva para assumir uma gama bem mais variada de funções. A moderna corporação industrial foi o resultado da integração dos métodos de produção e de distribuição em massa, no interior de uma mesma firma de negócios. Esse processo de integração entre as esferas produtiva e distributiva em massa foi resultado muito mais das necessidades impostas pelos desafios do dia-a-dia do que de estratégias de longo prazo previamente planejadas.

Com relação às indústrias de bens de capital, Chandler (1995) mostra que o efeito estimulante do mercado urbano demorou um pouco mais para ser sentido. Até 1880, a maior parte da demanda por bens de capital ainda estava associada à construção ferroviária. O potencial de consumo do mercado doméstico dos Estados Unidos, na metade do século XIX, foi plenamente explorado graças ao estabelecimento do sistema de comunicações e transportes, que

teve nas ferrovias e nos telégrafos duas de suas inovações mais significativas. Após a década de 1890, as cidades passaram a representar a principal fonte de requisições para o setor de bens de capital, sendo que a implantação e a manutenção da infra-estrutura urbana tornaram-se, a partir de então, um dos principais destinos da produção crescente desse conjunto industrial gigantesco.

Hobson (1985) argumenta que, embora as ferrovias e a monopolização agrícola e comercial tenham sido elementos decisivos para o processo de constituição do grande capital americano, o seu desenvolvimento posterior está profundamente apoiado na fusão de interesses da grande indústria com o capital bancário, sob a égide de uma classe financeira geral que promove a conglomeração e a diversificação das atividades produtivas. Desta forma, quando as ferrovias deixam de ocupar o posto de elemento chave na expansão do capitalismo americano, é o surgimento da grande indústria automobilística associada ao monopólio do petróleo e ao crescimento das grandes regiões metropolitanas que passa a liderar a nova fase de expansão industrial. Seu sucesso estaria então, de forma ainda mais consolidada, condicionado à força do grande capital e da classe financeira americana.

PARTE II
A PESQUISA

Antecedentes

A história da articulação territorial no Brasil, assim como toda sua história econômica e social, foi, e continua sendo, fortemente influenciada pela ampla e profunda inserção do país na economia-mundo. Como o padrão dessa inserção internacional da economia brasileira tem mudado ao longo do tempo em decorrência do quadro político-econômico interno e da evolução do sistema mundial, a construção da articulação interna no país também tem sofrido significativas alterações em razão da conjuntura internacional.

Três acontecimentos em especial influenciaram profundamente as relações internacionais e ancoraram as transformações no mundo ocidental a partir de meados do século XVIII. Em 1776, as colônias inglesas da América do Norte proclamaram sua independência; em 1789 a Revolução Francesa decretou o início da crise do Antigo Regime; e, sem uma data muito precisa, mas a partir de 1750, começaram a se desencadear uma série de transformações tecnológicas que ficaram posteriormente conhecidas como Revolução Industrial. Para a história do Brasil, esses acontecimentos foram de significativa importância por duas razões em especial:

- 1) em um primeiro momento por prenunciarem o fim do pacto colonial e a substituição da Ibéria pela Inglaterra como principal referência nas relações da América portuguesa com o mundo exterior;
- 2) em um segundo momento, por representarem a gênese do primeiro Estado nacional extra europeu, os EUA. País que, no século XX, viria a substituir o poder britânico e exercer forte influência sobre os desígnios do desenvolvimento econômico brasileiro.

A própria independência do Brasil, que viria a ocorrer nas primeiras décadas do século XIX, deve ser encarada como parte integrante de um longo processo de ruptura do exclusivo metropolitano⁴ que representou a desagregação do sistema colonial e a montagem do novo Estado nacional. À medida que a dominação política, o comércio exclusivo e o trabalho compulsório iam sendo questionados pelos adeptos da filosofia das Luzes, gestava-se uma nova era identificada pelo capitalismo industrial. A nova referência para as relações exteriores do Brasil aos poucos deixava de ser a prática mercantilista e se aproximava dos princípios do

⁴ O exclusivo metropolitano, também conhecido como monopólio colonial, se consiste em uma reserva de mercado das colônias para a metrópole ou para a burguesia comercial metropolitana. Esse regime de comércio é a essência do sistema colonial mercantilista.

liberalismo econômico, irradiado, fundamentalmente, pelos teóricos ingleses. Durante todo o século XIX a influência liberal pesou sobre o desenvolvimento econômico nacional e a hegemonia inglesa manteve seu vigor. Um século mais tarde, por ocasião da ascensão de novas potências industriais e dos conflitos mundiais por elas promovidos, emerge uma nova hegemonia mundial exercida pelos Estados Unidos da América e um novo contexto internacional marcado pelo recrudescimento do nacionalismo econômico.

Desta maneira, dois períodos em especial merecem destaque no estudo do desenvolvimento dos meios de transportes e da articulação territorial no Brasil. Um primeiro identificado pela crise do antigo regime que, minando o pacto colonial, abre espaço para a hegemonia mundial britânica no século XIX e um segundo marcado pelo poder dos Estados Unidos que, estimulado pelo seu “capitalismo moderno” e favorecido pelas guerras mundiais no século XX, toma para si a capacidade de exercer sua influência hegemônica pelo mundo.

Devido à extensão cronológica dos períodos destacados, este trabalho adotará, sob influência do método de análise braudeliano⁵ de “longa duração”, um conceito de capitalismo histórico que ultrapassa os limites impostos por uma divisão histórica factual com base em períodos estanques e isolados. Deste ponto de vista, a reflexão acerca do desenvolvimento dos meios de transporte no Brasil será orientada em referência a dois grandes ciclos hegemônicos mundiais, o britânico no século XIX e o americano no século XX. Esta abordagem se baseia em um método de análise que pressupõe economia e política como duas esferas de poder intimamente relacionadas e que, por isto, não podem ser vistas em separado.

Neste exercício de interpretação dois temas serão basilares, a implantação das ferrovias no primeiro período de influência britânica e o boom das rodovias no segundo período de influência americana. A pesquisa envolvendo o contexto histórico político e econômico em que se inseriram tanto a construção das ferrovias como das rodovias no país é de extrema importância para averiguar como se formaram as condições atuais de articulação interna no território nacional. Os projetos de conectividade territorial no Brasil dependem destes dois

⁵ Fernand Braudel faz uma tripartição do tempo histórico para a análise das mudanças que se processam. Para ele, a realidade econômica pode ser analisada sob o ponto de vista da longa, média e curta duração. Enquanto os eventos cotidianos e a agitação fugaz do capitalismo podem ser observados no tempo breve (curta duração), os ciclos econômicos que identificam determinadas fases do desenvolvimento capitalista podem ser vistos sob um viés histórico de médio prazo. No tempo longo, o ritmo histórico é mais lento e as transformações quase que estruturais, o que permite ao pesquisador se afastar de eventuais equívocos possam ser desencadeados pela história factual.

modais de transportes por terem eles concentrado a maioria esmagadora dos esforços e investimentos durante esses dois períodos históricos que foram analisados.

Uma tendência básica observada nos dois momentos é a permanência do centro gravitacional do desenvolvimento brasileiro fora de sua área de soberania, o que contribuiu para a manutenção dos grandes corredores de exportação na construção dos traçados nacionais. O resgate do legado ibérico durante o exercício de reflexão leva à conclusão de que as regiões brasileiras estiveram historicamente mais conectadas com o exterior por via marítima do que entre elas mesmas por via terrestre ou hidroviária, desenvolvendo-se de costas para o seu próprio continente. Isso leva à compreensão de que a construção da malha viária no Brasil é expressão de uma relação de forças desiguais estabelecidas entre o Brasil e as potências hegemônicas.

Outro aspecto importante a ser salientado e que será abordado é o fato do modal rodoviário ter suplantado a investida inicial em ferrovias feita pelo país. Após a crise do setor ferroviário que levou à estatização de suas empresas em meados do século XX, os investimentos tomaram uma nova direção sob um novo contexto geopolítico mundial. Era o momento de consolidação da hegemonia americana no mundo e de formalização do nacional desenvolvimentismo no Brasil a partir da era Vargas. Um importante problema que marca essa virada política e ideológica é que, diferentemente do que ocorreu em países de capitalismo mais avançado, no Brasil a instalação do modal rodoviário substituiu a rede ferroviária anterior ao invés de servir como modal complementar. Desta maneira, os efeitos interativos e sinérgicos entre as matrizes de transporte que potencializaram o desenvolvimento das forças produtivas no primeiro mundo não foram sentidos no Brasil.

Hoje, as ferrovias brasileiras cumprem um papel bastante significativo para uma parte da exportação de minérios em algumas regiões do país, ao passo que sua participação no transporte geral de cargas e passageiros é extremamente reduzida. É bastante estarrecedor observar o quão escassa é a extensão da malha ferroviária no Brasil do século XXI em comparação com outros territórios de mesmo porte. Os traçados ferroviários atuais são praticamente os mesmos verificados há quase um século. De acordo com dados do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), em 1922 o país possuía uma malha de ferrovias de 29 mil quilômetros, quase que a mesma extensão existente atualmente. Apenas a título de curiosidade e comparação, os Estados Unidos, país com amplitude territorial similar à brasileira, atingiu o pico de extensão em sua rede ferroviária no ano de 1916, com

aproximadamente 400 mil quilômetros de vias férreas. No Brasil, o pico de sua extensão ferroviária se deu em 1960 quando foram atingidos pouco mais de 38 mil quilômetros de cobertura.

Em meados do século XX, por ocasião das comemorações do primeiro centenário das ferrovias no Brasil, Moacir Silva (1954) publica um trabalho em coletânea organizada pelo IBGE onde anuncia as enormes dificuldades vivenciadas pela articulação ferroviária no país. Para ele, as estradas de ferro existentes não estavam conectadas umas às outras de modo a constituírem uma rede ferroviária nacional. Elas apresentavam uma distribuição geográfica muito irregular, o que o levou a concluir que as ferrovias “mais pareciam obras iniciadas e não terminadas – remanescentes fragmentários de empreendimentos interrompidos a meio caminho – do que propriamente estradas de ferro, no rigoroso sentido econômico que a expressão encerra” (Silva, 1954:1).

A esta altura já tinha início pesados investimentos no novo modal rodoviário, que surgia como expressão do próprio desenvolvimento. Desta maneira, a partir de meados do século XX o Brasil começa a verificar uma explosão de obras públicas voltadas à conexão do território via estradas de terra e asfalto. O boom rodoviário que se instala domina a grande maioria dos projetos de infraestrutura de transportes e marca uma nova realidade nos propósitos de conectividade territorial. Todavia, embora o modal de transporte seja distinto, a lógica por detrás de sua construção aparenta continuar a mesma, conectar os grandes pólos exportadores com o interior adjacente fornecedor das *commodities* a serem escoadas, ou, simplesmente, substituir as locomotivas e seus vagões por caminhões a diesel.

Com base nesta constatação e levando em consideração as abordagens ideológicas dominantes em cada período, o liberalismo até por volta de 1930 e o nacionalismo, ou nacional desenvolvimentismo, nas décadas posteriores, a pesquisa histórica que será apresentada a seguir traz uma interpretação destes dois momentos fundamentais para a constituição da articulação nacional. Em seguida serão abordadas as décadas recentes (posteriores a 1980), a situação atual e algumas perspectivas acerca do processo de articulação territorial no Brasil.

CAPÍTULO 3

1819 – 1914: HEGEMONIA BRITÂNICA, IDEOLOGIA LIBERAL E A IMPLANTAÇÃO DAS FERROVIAS NO BRASIL DO SÉCULO XIX

Em 1889 o Brasil se diferenciava muito do que é hoje: não possuíamos a Cinelândia nem arranha-céus; os bondes eram puxados por burros e ninguém rodava em automóvel; o rádio não anunciava o encontro do Flamengo com o Vasco, porque nos faltavam rádio, Vasco e Flamengo; na estrada de ferro Central do Brasil morria pouca gente, pois os homens, escassos, viajavam com moderação; existia o morro do Castelo, e Rio Branco não era uma avenida – era uma barão, filho de visconde. O visconde tinha sido ministro e o barão foi ministro depois. Se eles não se chamassem Rio Branco, a avenida teria outro nome. (...) O Amazonas, a cachoeira de Paulo Afonso e as florestas de Mato Grosso comportavam-se como hoje. Mas as estradas de ferro eram curtas, e quase sempre se desconheciam estradas de rodagem, porque havia carência de rodas. Nos sítios percorridos atualmente pelo caminhão deslocava-se o carro de boi, pesado e vagaroso. Pouco luxo nas capitais, necessidades reduzidas no campo. (...) O café não havia constituído a glória e a fortuna de São Paulo; no Nordeste e no Estado do Rio espalhavam-se os modestos banguês, que a usina venceu; em Minas consumia-se manteiga francesa; no Rio Grande do Sul vestia-se casimira inglesa. Os indivíduos bem situados envergonhavam-se de usar o produto nacional. As nossas máquinas eram singelas.

Graciliano Ramos, 1962 – “Alexandre e outros heróis” (1977:126-127)

Em relação ao ideal de articulação do espaço nacional e conectividade de suas distintas partes, a implantação ferroviária iniciada no século XIX não alcançou no Brasil o sucesso que dela era esperado. A rede ferroviária nacional se desenvolveu em um ritmo muito lento, atrasado em relação aos países centrais e de forma muito limitada ao se restringir à fachada atlântica. Trata-se, assim, de identificar alguns elementos que possam ser úteis à compreensão das razões que levaram a implantação das ferrovias a permanecerem tão aquém das expectativas de desenvolvimento nacional. Grosso modo, foram trabalhadas duas esferas de análise que se completam, uma relacionada às condicionantes externas do desenvolvimento brasileiro e outra ligada a alguns fatores internos que possam se mostrar significativos para as razões do fracasso.

No que se refere às condicionantes externas, observam-se três questões interconectadas e relativas ao exercício da hegemonia britânica no período: 1) a divisão internacional do trabalho, sua relação com a doutrina dominante do liberalismo econômico e o modelo de inserção externa do Brasil nesta economia mundo; 2) a influência das flutuações

cambiais e da restrição externa ao crescimento decorrente do funcionamento do sistema monetário internacional fundado no padrão libra-ouro; e 3) os interesses geopolíticos da potência dominante no exercício de sua hegemonia. Em relação aos fatores internos, percebe-se também como elementos importantes três situações específicas: 1) a assimétrica distribuição demográfica por todo o território nacional; 2) o arranjo político das classes oligárquicas dominantes no poder, mantendo em grande medida seus privilégios e poderes locais de mando; e 3) a orientação da produção nacional no sentido da especialização em bens primários destinados ao mercado mundial.

3.1 O processo de independência e a ascensão da hegemonia britânica

Para entender o contexto em que se constrói a relação do Brasil com a hegemonia britânica e sua influência sobre a construção da malha viária nacional é fundamental recuperarmos os primeiros anos do século XIX resgatando três momentos decisivos: a vinda da família real portuguesa em 1808, os tratados assinados em 1810 e o reconhecimento da independência em 1825. Esse período histórico de surgimento do Estado nacional brasileiro ficou associado às sucessivas guerras napoleônicas que representaram a última tentativa de se constituir um império formal na Europa continental. Em 1807, para forçar a adesão de Portugal ao bloqueio continental decretado contra a Inglaterra, Napoleão invade e ocupa o Reino português. Para escapar da invasão, o regente D. João, fiel à sua aliança tradicional com a Inglaterra, transporta-se com sua corte e enorme comitiva para o Rio de Janeiro, que se transforma assim, de súbito, em sede da monarquia portuguesa. Poucos meses antes, no acordo secreto de Tilsit firmado com a Rússia e a Prússia, a França de Napoleão já havia estabelecido a abolição da Casa Real Portuguesa. Segundo Caio Prado Jr. (1982), após a ascensão de José Bonaparte ao trono espanhol e o Tratado de Tilsit, Napoleão havia reunido toda a Europa em seu sistema de dominação continental, restando à Inglaterra apenas o aliado português agora instalado em sua colônia sul-americana.

Tem início neste momento a fase de íntima relação entre Brasil e Inglaterra que passaria a ditar o ritmo do desenvolvimento e a feição da ocupação do território nacional. O primeiro e mais marcante momento desta penetração inglesa formal no Brasil ocorre por ocasião da ruptura do antigo pacto colonial que prescrevia o exclusivo metropolitano nas relações

comerciais brasileiras. Segundo Novais (1995), o exclusivo metropolitano do comércio colonial consistia na reserva de mercado das colônias para a metrópole portuguesa, ou para a sua burguesia comercial. A formalização de sua ruptura ocorre com a carta régia de 28 de janeiro de 1808, que permitia a abertura dos portos brasileiros a todos os navios estrangeiros das potências que se conservassem em estado de paz com a Real Coroa portuguesa. Caio Prado Jr. (1982) afirma que se os marcos cronológicos que os historiadores adotam refletissem a real significação dos fatos, e não apenas seus caracteres formais, a independência brasileira seria antecipada e passaria a ser datada do ano de transferência da Corte em 1808.

Esse momento de ruptura sinaliza, por um lado, a tentativa de sobrevivência da Corte no Brasil e, por outro, o início da influência direta da hegemonia britânica sobre as decisões políticas e econômicas do país que estava nascendo. A abertura dos portos representa assim uma concessão que, embora fosse formalmente provisória, se mantinha na prática pelos interesses dominantes ingleses. Essa dominação ficaria ainda mais evidente com os Tratados de 1810, que praticamente excluía Portugal do comércio brasileiro. Pelo Tratado de Comércio e Navegação de 1810, a Inglaterra obtinha o direito a tarifas preferenciais ainda mais baixas do que as portuguesas para inserir seus produtos no Brasil. Nas palavras de Caio Prado Jr. (1982), essa era uma “tão estranha e absurda situação, que mostra a que ponto chegara a subserviência do soberano português e o predomínio da Inglaterra” (Prado Jr., 1982:129). Ele prossegue afirmando que mesmo em condições de igualdade, Portugal não poderia lutar contra o admirável aparelhamento comercial inglês, amparado por uma indústria nacional sem paralelo no mundo e uma marinha mercante sem concorrentes. A realidade é que o novo sistema de Estados nacionais, ainda em formação no século XIX, passara a ser cada vez mais dependente do mercado, da moeda e das decisões de política econômica inglesas, tomadas, sobretudo, em acordo com as prioridades estratégicas próprias deste país.

Essa dominação britânica não se restringia ao poder de sua estrutura produtiva, se disseminando também através do campo ideológico. Neste sentido, o conceito de hegemonia que aqui é empregado se aproxima da ideia gramsciana que a concebe como exercício de direção e domínio através da persuasão e consenso. A hegemonia é exercida não apenas nas esferas econômicas e políticas, mas também sobre a formação ideológica da sociedade, podendo ser resumida como a capacidade de exportar os interesses de um grupo para os demais como se fossem interesses universais. Para Friedrich List (1983), o livre comércio era o principal produto

de exportação da Grã-Bretanha, que exercia, assim, uma dominação política e econômica amparada em suas próprias orientações ideológicas. A difusão dos ideais liberais no Brasil pode ser vista como ilustração nítida do exercício deste tipo de dominação. Dez anos após a publicação do Relatório sobre as manufaturas de Hamilton (1791), foi publicada em Lisboa a primeira obra de economia política em português. “Princípios do Direito Mercantil” (1801), de autoria do jurista, economista e político baiano Visconde de Cairu, é considerada a obra que introduz o liberalismo econômico no Brasil, doutrina que selaria os propósitos expansionistas britânicos com as perspectivas do desenvolvimento nacional. Assim como afirma Furtado, enquanto Hamilton se transforma em paladino da industrialização americana com a defesa de uma decidida ação estatal em prol do desenvolvimento nacional, Cairu no Brasil crê supersticiosamente na mão invisível dos mercados, deixando o desenvolvimento nacional sob influência do histórico lema liberal: “deixai fazer, deixai passar, deixai vender” (Furtado, 1964:123).

Para além desta doutrina econômica, pregada pelos pioneiros Smith e Ricardo, dois outros princípios ganhavam força na Europa à medida que a derrota de Napoleão começava a se desenhar. O primeiro, de legitimidade, previa que as antigas dinastias europeias deveriam ser reconduzidas ao poder e o segundo, de equilíbrio de forças, preconizava a partilha territorial européia e mundial entre as principais potências. Os acordos costurados em Viena logo após a derrota de Napoleão em Leipzig na Batalha das Nações marcaram o início de uma vasta reação antinapoleônica na Europa. Neste contexto, a situação da Corte portuguesa – que já se encontrava no Brasil desde 1808 – era vista como ilegítima, uma vez que a sede do Reino era Portugal, fazendo com que o reconhecimento da dinastia bragantina dependesse do retorno do Rei à Europa. A solução deste impasse, contudo, veio com a elevação do Brasil colônia à condição de Reino. Dom João VI passara assim, em 1815, ao posto de Monarca do recém criado Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves.

A elevação do Brasil à condição de Reino Unido dá uma forma jurídica e política à realidade da transmigração da corte, reconhecendo uma situação de fato e projetando-a no interior como centralização de poder. Todavia, a nova unidade territorial e política, que existia quase que exclusivamente do ponto de vista administrativo, se constituía através do conjunto de várias unidades dispersas, sem vínculos entre si e cada qual estabelecendo suas próprias conexões com o exterior. Quem se aproveita disso é a Inglaterra que, desde o século XVIII, já

estabelecia uma relação de trocas desiguais com Portugal e que agora passara a negociar diretamente com o Brasil. O período que se prolonga até a emergência da primeira Guerra Mundial em 1914 ficara conhecido como século da paz britânica devido à ausência relativa de grandes guerras associada à pressão inglesa para impor o seu novo padrão de manufaturas. O império britânico agiu impondo livre mercados, leis, proteção e governos em suas áreas de dominação e influência econômica, que, a esta altura, já abrangia os cinco continentes do globo. Essa prática foi chamada por Fergusson (2004) de imperialismo de livre mercado britânico.

A criação formal do Estado nação brasileiro e sua independência política ocorre em 1822 após o retorno de D. João a Portugal em meio às convulsões da Revolução Liberal do Porto. Todavia, a consolidação da independência esbarraria ainda no reconhecimento político por parte das outras nações. Como já observado no capítulo 2, a soberania de um Estado moderno é, acima de tudo, um problema de legitimidade que se consiste num reconhecimento recíproco. Na maioria dos casos esse reconhecimento foi alcançado por meio de acordos comerciais nem sempre favoráveis ao Brasil. Assegurada por tratados desde 1810, a posição da Inglaterra já era hegemônica, de forma que as negociações da independência deveriam considerar o vencimento destes tratados que aconteceriam em 1825. Neste ano é então assinado um acordo de reconhecimento da independência mediante indenização em libras e manutenção do título de imperador para Dom João VI. Desta maneira, o Brasil já nasce como Estado nação contraindo empréstimos ingleses para cobrir a dívida transferida de Portugal. Em 1827 foram ratificados os acordos de 1810 com a Inglaterra prorrogando-os até o início da década de 1840 e acentuando ainda mais a dependência do Estado nascente em relação à Inglaterra.

A questão mais importante a ser observada aqui é o fato de que o Brasil nasce sem que houvesse constituída uma relação intrínseca entre seus capitais e seu poder político. Não havia, nem passou a haver nenhum tipo de nexos internos ao território que se constituía. Como lembra Fiori (2001), o caso brasileiro é um caso típico de um país que, além de nascer sem possuir uma economia nacional, ainda paga pelo seu nascimento ao ser forçado a assumir a dívida dos portugueses. A independência nacional é basicamente uma troca, fazendo com que o Brasil nasça instantaneamente atrelado por tratados comerciais com a Inglaterra. Esses tratados impunham uma abertura comercial livre cambista que funcionava como uma garantia de mercado para os produtos ingleses. Seus impactos sobre o território se manifestavam através da desarticulação entre as distintas regiões do país, que negociavam diretamente com o exterior.

Áreas isoladas do território nacional comercializavam seus produtos no mercado internacional sem agregação de valor e adquiriam manufaturados importados. Nas primeiras décadas de independência o Brasil praticamente não possuía qualquer importância geopolítica ou geoeconômica como Estado nacional no mundo. Em outras palavras, o país ainda não se encontrava encaixado no sistema mundial, a não ser como território anexo aos interesses hegemônicos britânicos. Essa inserção internacional mais virtuosa viria a acontecer apenas algumas décadas mais tarde, quando finalmente o surto do café faz com que a economia nacional comece a ocupar algum espaço de maior destaque na divisão internacional do trabalho, mesmo que ainda como fornecedora de matérias-primas.

Celso Furtado (1964) chama a atenção para uma diferença básica entre o processo de desenvolvimento brasileiro e o americano. Para ele, à semelhança do que ocorrera no Brasil, a abertura comercial nos EUA também deixou sua balança comercial deficitária em relação à Inglaterra nos primeiros decênios do século XIX.

Contudo, a diferença básica existente entre estes dois países se constitui na forma como esse déficit foi tratado. Ao invés do déficit pesar sobre o câmbio, como foi o caso no Brasil, e forçar um reajustamento em níveis mais baixos de intercâmbio, nos Estados Unidos ele tendia a transformar-se em dívidas de médio e longo prazo, invertendo-se em bônus dos governos centrais e estaduais. Formou-se assim, na América do Norte, uma corrente de capitais que seria de importância fundamental para o seu desenvolvimento.

Tabela 1 - Saldo comercial brasileiro em libras de 1825 a 1860 (£ 1 000)

ANO	VALOR	ANO	VALOR
1825	-311	1865	1038
1830	-659	1870	2258
1835	-579	1875	4397
1840	-1208	1880	4335
1845	-858	1885	4123
1850	-446	1890	2363
1855	636	1895	3374
1860	-7	1900	11754

Fonte: IBGE, 1987.

Para Furtado (1964), isto foi possível graças à política financeira do Estado concebida por Hamilton. Ele argumenta que na primeira metade do século XIX a ação do Estado foi fundamental para o desenvolvimento norte-americano. Segundo ele, por lá apenas quando cresce amplamente a influência dos grandes negócios, na segunda metade do século, é que passa a prevalecer o ideal liberal de não intervenção do Estado na esfera econômica (Furtado, 1964:128). As oportunidades de crescimento para os países não hegemônicos ficavam assim ligadas a dois determinantes básicos, as características gerais do sistema monetário internacional

e a orientação geopolítica da potência dominante, a Inglaterra. O primeiro sistema monetário internacional (1819-1914) corresponde justamente à fase de exercício da hegemonia britânica, tendo como fundamento básico a utilização da libra como moeda-chave para as transações internacionais. Assim como afirma Medeiros e Serrano (1999), os efeitos da dinâmica evolutiva do sistema monetário internacional geram uma série de condições externas que operam no sentido de fazer com que todos os países tenham que enfrentar e resolver seu problema de balanço de pagamentos, com a exceção do país central que emite a moeda de curso internacional.

Desta maneira, os desígnios do desenvolvimento nacional se encontravam necessariamente associados aos interesses ingleses e, portanto, dependentes do seu projeto geopolítico mundial. Para o Brasil, o projeto de hegemonia britânico previa um intercâmbio entre Estados que pode ser resumido nas palavras de James Watson Webb, embaixador dos Estados Unidos no Brasil a essa época:

Em todas as fazendas do Brasil, os senhores e seus escravos se vestem com manufaturas de trabalho livre, e nove décimos delas são inglesas. A Inglaterra proporciona todo o capital necessário para melhorias internas no Brasil e fabrica todos os utensílios de uso corrente, da enxada para cima, e quase todos os artigos de luxo ou de uso prático, do alfinete ao vestido mais caro. A cerâmica inglesa, os artigos ingleses de vidro, ferro e madeira são tão correntes como os panos de lã e os tecidos de algodão. A Grã-Bretanha fornece ao Brasil seus barcos a vapor e a vela, faz o calçamento e endireita as ruas, ilumina com gás as cidades, constrói as vias férreas, explora as minas, é seu banqueiro, levanta as linhas telegráficas, transporta o correio, constrói móveis, motores, vagões (...) (Webb *apud* Galeano, 2005:231).

Portanto, a elaboração de um projeto nacional no Brasil se mostrava limitada por determinações externas, especialmente advindas de sua inserção na divisão internacional do trabalho. Assim como afirma Moraes (2008), a inserção na economia mundo das ex-colônias ibéricas na condição periférica era a mais clara evidência de continuidade entre a situação colonial e a de país independente. Segundo ele, é importante salientar que a periferia não é um estágio, ou um momento no processo de desenvolvimento do capitalismo, e sim uma função na estrutura de seu funcionamento, isto é, a condição periférica expressa uma posição subordinada na hierarquia dos lugares na economia-mundo capitalista. Os Estados constituídos sob tal determinação se mostram frágeis no sentido geral das suas potencialidades, sendo fracos comparativamente aos Estados dos países centrais. São frágeis, sobretudo, nas negociações nos

fóruns internacionais e no confronto com os Estados centrais, vivenciando assim uma situação de soberania meramente formal sobre seu território (Moraes, 2008:83).

Embora a perspectiva tradicional da história veja a revolução industrial britânica primordialmente nos termos da indústria algodoeira, nenhuma outra inovação do período teria impacto tão grande quanto a invenção do motor a vapor que começou a ser utilizado nas locomotivas e navios.

Mal as ferrovias tinham provado ser tecnicamente viáveis e lucrativas na Inglaterra (por volta de 1825-30) e planos para sua construção já eram feitos na maioria dos países do mundo ocidental. (...) As locomotivas e estradas de ferro eram o próprio símbolo do triunfo do homem pela tecnologia (Hobsbawm, 1977:61).

Do ponto de vista econômico, o dinamismo conferido pelos seus elevados custos era essencial, pois a demanda das ferrovias por ferro e aço, carvão, maquinaria pesada, mão-de-obra e investimentos de capital era combustível para a economia. Isso propiciava justamente a demanda maciça que se fazia necessária para que as indústrias de base se transformassem tão profundamente quanto a indústria algodoeira dos primórdios da Revolução Industrial.

3.2 Subvenção, endividamento e a consolidação do arquipélago mercantil

É neste contexto de revolução nos transportes e dependência do exercício da hegemonia britânica que emanam as primeiras tentativas frustradas de se constituir estradas no Brasil. O objetivo do novo governo imperial era criar algum tipo de integração interna conectando as principais regiões provinciais, algo que fosse alternativo à navegação de cabotagem. Todavia, essa iniciativa não constava nos planos geopolíticos ingleses, que, além de não estimularem a integração em terras tropicais, eram fortemente contrários à criação de laços de conectividade internos. Primeiro porque não pré existiam elementos de viabilidade econômica que justificassem tais investimentos, tornando o negócio arriscado. E, segundo, porque não era de interesse inglês que se desenvolvessem forças produtivas locais que eventualmente pudessem rivalizar com a produção inglesa. Afinal de contas, o papel de produtor de mercadorias manufaturadas, como previsto na lei das vantagens comparativas, cabia à Inglaterra.

Apesar disso, na tentativa de mudar sua história, garantir a unidade do poder imperial e melhorar as vias de conexão terrestres foi decretada pelo governo imperial a lei de estradas de

1828. Essa lei autorizava a concessão a estrangeiros e nacionais do direito à construção de estradas no país, com preferência a quem oferecesse as melhores condições. Não havendo surtido os efeitos esperados, a esta lei foi adicionada mais uma em 1835, desta vez concedendo benefícios a quem estabelecesse uma conexão entre a capital do império e as províncias de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Bahia. Dentre os benefícios constavam direitos de exclusividade por 40 anos, renováveis por mais 40, isenção de impostos, liberdade para fixação de preços e cessão gratuita de terrenos devolutos.

Para infortúnio da nascente sociedade brasileira, as condições internas e externas de financiamento, associadas às baixas expectativas de retorno dos investimentos contribuíram para que nenhuma dessas duas iniciativas surtisse os efeitos desejados de fato. Desta maneira, as condições precárias de transportes no Brasil se mantiveram ao mesmo tempo em que se verificava um rápido crescimento da rede ferroviária na Europa e nos Estados Unidos. Na tabela a seguir é possível observar a evolução comparativa da malha ferroviária no mundo. Percebe-se que o surto ferroviário que toca as principais potências mundiais – Europa e América do Norte – durante a era do capital do século XIX não se manifesta em território sul americano.

Tabela 2 – Crescimento da rede ferroviária no mundo em km (1850-1913)

Territórios	1850	1870	1900	1913
Europa	23 500	104 000	282 000	359 000
América do Norte	14 800	90 000	357 000	457 000
América Central e do Sul	-	3 000	42 000	107 000
Ásia	-	8 400	60 000	108 000
África	-	1 800	20 000	44 000
Oceania	40	1 800	24 000	35 000

Fonte: Rioux, 1975: 68.

A situação das estradas brasileiras somente começaria a mudar, ainda que timidamente, após a década de 1850, quando o café demonstra os primeiros sinais de que passaria a ditar o ritmo da inserção do país na economia-mundo. Para Fiori (2001) é exatamente entre 1850 e 1888 que se consolida o mundo privado no Brasil, por meio da regularização da propriedade da terra e dos escravos, como um espaço exclusivo dos proprietários, que se relacionavam com o poder do Estado imperial de forma direta e distante. Não havia vínculos sociais capazes de forçar algum tipo de solidariedade nacional, escancarando uma realidade de

estratificação social que separava em lados distintos o Estado, os ricos proprietários, os escravos e os homens livres marginalizados. Além disso, embora já houvesse uma centralização política nacional, ela era permissiva em relação à manutenção das grandes oligarquias regionais. Isso contribuía para as grandes dificuldades de integração, pois cada reduto oligárquico obtinha maiores lucros negociando diretamente com o exterior. Desta forma, o surgimento das ferrovias no país não poderia ter outra finalidade senão reforçar as conexões de cada região com seu porto exportador, tendência que conferiria um caráter fragmentário ao território nacional. É com base nesta constatação que se consolida no Brasil a imagem de um arquipélago mercantil, em grande medida herdado da fase colonial.

O Império mercantil escravista se consolida então, durante o século XIX, como o modelo brasileiro de inserção na nova divisão internacional do trabalho resultante da revolução industrial inglesa. Mercantil por ser através da circulação de mercadorias que o país se ligava à economia-mundo e escravista por ser esta a forma como as relações de trabalho se desenvolviam. Segundo Becker (2010), neste momento, a estrutura espacial do Brasil se apresentava como um arquipélago de regiões mercantis, verdadeiras áreas de drenagens de produtos primários com seus centros mais dinâmicos localizados nas principais regiões portuárias. Para ela, a matriz escravista da economia nacional limitou o desenvolvimento do mercado interno e retardou as tentativas de articulação entre as regiões mercantis, uma vez que essas estavam diretamente conectadas com o mercado mundial por via marítima.

A conformação em arquipélago refletia a inserção do Brasil como produtor de mercadorias para o mercado mundial, fosse açúcar, fumo, cacau, borracha ou café, utilizando as vantagens comparativas naturais e históricas de cada porção do espaço nacional. Embora o café, de longe, fosse o produto dominante, é importante frisar que todas eram regiões da economia-mundo porque articulavam sua ligação com o mercado mundial através de interesses estabelecidos aqui, embora sobredeterminados pelas economias centrais. É importante verificar que cada uma dessas regiões se vinculava ao mercado mundial não apenas pelos produtos que comercializava, mas principalmente pelas formas que utilizava para combinar os fatores produtivos, isto incluindo relações de trabalho, utilização da técnica e mesmo os ajustes com os capitais externos (Becker, 2010:102).

Neste sentido, a articulação territorial que se gesta no Brasil serve apenas aos propósitos de beneficiar as atividades econômicas já pré-existentes, sem quaisquer tendências que pudessem sugerir um caráter germinativo de novas atividades. As estradas de ferro surgem,

assim, reforçando a ligação subalterna do país emergente no sistema mundial moderno. Para Galeano (2005), as ferrovias eram parte decisiva da “jaula de ferro” da dependência, pois estendiam a influência imperialista britânica já em plena época do capitalismo monopolista. Segundo ele, os empréstimos que se destinavam a financiar estas estradas tinham como único objetivo facilitar o embarque ao exterior de minerais e alimentos, ligando os centros de produção com os portos. Metaforicamente, os desenhos dos caminhos de ferro podem ser comparados com os dedos de uma mão aberta, de modo que “as ferrovias, tantas vezes saudadas como estandartes do progresso, impediam a formação e o desenvolvimento do mercado interno” (Galeano, 2005:258). Portanto, os caminhos de ferro, tidos como estandartes do progresso no imaginário nacional, eram na verdade expressão latente da desarticulação territorial e do atraso econômico.

Prosseguindo com a metáfora das mãos, Galeano também sugere que, em relação às constantes obrigações econômicas contraídas pelas nascentes nações latino-americanas, as libras esterlinas escorriam como água pelos dedos das mãos. Este era outro aspecto fundamental para o fracasso das investidas ferroviárias no país. Além de se desenvolverem apenas em áreas restritas do território nacional, as ferrovias eram construídas à base de crescente endividamento externo e subvenção estatal. Quanto mais se desenvolviam os caminhos de ferro, mais atrelado aos serviços da dívida ficava o país. Sérgio Silva (1981) apresenta um quadro comparativo entre os valores correspondentes aos serviços da dívida e aos novos empréstimos no Brasil entre os anos de 1851 e 1900. Neste quadro fica evidente a bola de neve que se criava a cada nova exportação de capitais.

Para Silva (1981), a comparação entre essas duas séries de dados parece fundamentar uma conclusão um tanto inusitada de que, como nada ficou no país durante esse período, teria sido o próprio Brasil o verdadeiro exportador de capitais, e não os bancos ingleses, de onde se originavam os empréstimos.

Tabela 3 – Serviço da dívida externa e novos empréstimos de 1851 a 1900
(em 1000 contos)

Anos	Serviço da dívida	Novos empréstimos
1851-1860	5,3	4,1
1861-1870	12,0	10,1
1871-1880	16,7	9,3
1881-1890	30,5	38,1
1891-1900	57,3	63,3

Fonte: Silva, 1981.

Ele dá continuidade ao pensamento afirmando que, embora ao nível das contas do Brasil com o exterior essa conclusão pareça correta, ela choca-se com a impossibilidade de se explicar o desenvolvimento posterior do capitalismo no Brasil. De qualquer forma, é importante destacar o papel fundamental desempenhado pelo endividamento externo nas transformações

capitalistas nacionais e, conseqüentemente, no processo de implantação das ferrovias. Esse fator evidencia o problema da restrição externa à balança de pagamentos brasileira.

A associação entre o endividamento externo e o surgimento das estradas de ferro fica ainda mais evidente se percebermos que a partir da década de 1860 o rápido crescimento da malha ferroviária acontece em simultâneo com uma mais vigorosa exportação de capitais britânicos para o Brasil, acompanhada de maiores incentivos governamentais. Desta maneira, era duplamente interessante aos negociantes ingleses investir em ferrovias no Brasil. Primeiro porque os serviços da dívida eram garantidos pelo aumento das exportações de matérias-primas e alimentos, e, segundo, porque a subvenção do Estado brasileiro à implantação da rede ferroviária arcava com grande parte das despesas do investimento. Trocando em miúdos, o espaço nacional era uma mina de recursos capaz de multiplicar o poder financeiro e o domínio das grandes potências e das empresas privadas a elas associadas. A tabela comparativa a seguir é ilustrativa da relação existente entre o endividamento e a implantação das ferrovias no país.

Tabela 4 – Moeda, endividamento e ferrovias no Brasil de 1840 a 1930

Ano	Taxa de câmbio	Depreciação da moeda	Dívida Externa	Ferrovias (km)
1840/41	7\$740		£ 5,580,000	0
1850/51	8\$347	7%	£ 6,183,000	0
1860/61	9\$302	10%	£ 7,655,000	251
1870/71	10\$831	14%	£ 15,825,000	869
1880/81	10\$770	-1%	£ 16,553,000	3 946
1890	10\$638	-1%	£ 30,897,000	9 973
1900	25\$641	59%	£ 44,182,000	15 316
1910	14\$899	-72%	£ 128,260,000	21 326
1920	22\$511	34%	£ 150,335,000	28 535
1930	43\$992	49%	£ 266,154,000	32 478

Fonte: Séries estatísticas retrospectivas, 1987.

Portanto, a implantação das ferrovias no país começa a ganhar corpo de fato a partir da década de 1860, quando a exportação de capitais britânicos para o Brasil começa a se intensificar e o café dá os primeiros sinais de que ganhará rapidamente um espaço cada vez maior na pauta de exportações. Neste contexto, outras duas subvenções estatais entram em cena. Em 1852 é instituída pelo governo imperial a lei de garantias de juros, que, além de outros benefícios e facilidades, permitia o pagamento de juros de 5% ao ano em referência ao capital empregado na construção de ferrovias. Desta forma, o investidor recebia do governo rendimentos sobre o seu capital investido, além de isenções ao empreendimento e garantia de exclusividade

por 90 anos. Duas décadas mais tarde, em 1873, outro decreto governamental, conhecido como a lei de subvenção quilométrica, aumentava o percentual de juros de 5% para 7% e ainda concedia a subvenção de 30 contos para cada quilômetro construído. Neste momento tem início uma fase de expansão acelerada da malha ferroviária combinada com uma inserção liberal cada vez mais virtuosa do país na economia-mundo. Nada mais óbvio, afinal de contas o Estado brasileiro pagava para que empresas privadas construíssem ferrovias no país e ainda extraíssem os lucros de sua operacionalização, uma verdadeira barbada.

Todavia, o virtuosismo da inserção externa liberal desencadeado pelo surto cafeeiro ocorre apenas em relação à conta corrente do país, não se estendendo à sua conta de capitais. Desta forma, a balança de pagamentos brasileira não conferia qualquer margem para crescimentos sustentáveis do Brasil no longo prazo. Além de ficar dependente das oscilações de preços da *commodity* no mercado internacional, o país entrava em um ciclo de endividamento ainda mais tenebroso do que aquele que lhe conferira o reconhecimento da independência algumas décadas antes. De qualquer forma, esta pode ser considerada a fase áurea do liberalismo e da implantação das estradas de ferro no Brasil. Como já dito anteriormente, o resultado deste modelo foi uma articulação interna desequilibrada em relação às distintas regiões do país. O pólo exportador mais dinâmico da economia nacional, o sudeste cafeeiro, praticamente dominou a expansão das ferrovias, com a exceção de pequenas regiões costeiras do nordeste e sul do país. As flutuações cambiais e o estrangulamento da balança de pagamentos, a despeito do superávit comercial, cobriam seu preço mais adiante.

3.3 Liberalismo, comércio exterior e o crescimento da rede ferroviária

Como tem sido observado até este momento, no século XIX, o Brasil como Estado independente adentra o sistema político em formação como parte integrante do capitalismo industrial capitaneado pela Inglaterra. O próprio processo de independência brasileira fez parte dos planos geopolíticos britânicos para controlar a América do Sul por intermédio de sua política de livre comércio. Os ingleses desbancaram os até então poderosos impérios coloniais ibéricos, que se esfacelam com as guerras napoleônicas e dão lugar a uma nova ordem internacional liderada pela Grã-Bretanha. Já na segunda metade do século XIX, o Brasil e os demais novos Estados independentes da América foram incorporados na economia mundo como parte

integrante do imperialismo de livre comércio inglês. No caso brasileiro, o principal condutor da inserção externa da economia nacional foi o café, que contava com condições favoráveis que viabilizavam sua produção em larga escala e a baixos custos. A maior oferta do produto em âmbito mundial fez com que os preços caíssem e a demanda aumentasse. Segundo Furtado (1964), neste embalo, as exportações brasileiras de café aumentaram em até cinco vezes no período compreendido entre a independência e a década de 1850.

A partir da segunda metade do século XIX, as transformações desencadeadas pelo crescimento da produção cafeeira começaram a se tornar cada vez mais evidentes e o Brasil decididamente apostou no virtuosismo de sua inserção na economia mundo via exportação de produtos primários. Em acordo com o princípio liberal das vantagens comparativas, o país exportava uma crescente quantidade de bens primários ao mesmo tempo em que importava os produtos manufaturados ingleses. A configuração espacial das atividades produtivas no país, assim como afirma Furtado, se mantinha em cinco grandes regiões mercantis que podiam ser caracterizadas como: um centro cafeeiro mais importante, um nordeste açucareiro e algodoeiro na região de Recife e cacauero na região de Salvador, um sul pecuarista e um norte exportador de borracha natural.

Tabela 5 – Valor das exportações dos cinco principais produtos nacionais de 1840 a 1930 (£ 1000)

Ano	CAFÉ	AÇÚCAR	ALGODÃO	BORRACHA	CACAU
1840/41	£ 2,300	£ 1,536	£ 506	£ 26	£ 36
1850/51	£ 3,906	£ 1,890	£ 682	£ 125	£ 70
1860/61	£ 8,564	£ 1,172	£ 503	£ 313	£ 159
1870/71	£ 7,766	£ 1,660	£ 2,224	£ 926	£ 143
1880/81	£ 11,604	£ 2,386	£ 471	£ 1,091	£ 336
1890	£ 17,850	£ 1,636	£ 635	£ 2,550	£ 249
1900	£ 18,889	£ 1,431	£ 1,147	£ 6,499	£ 732
1910	£ 26,696	£ 679	£ 893	£ 24,646	£ 1,383
1920	£ 40,456	...	£ 3,792	£ 2,742	£ 3,038
1930	£ 41,179	£ 577	£ 1,920	£ 764	£ 2,040

Fonte: Séries estatísticas retrospectivas, 1987.

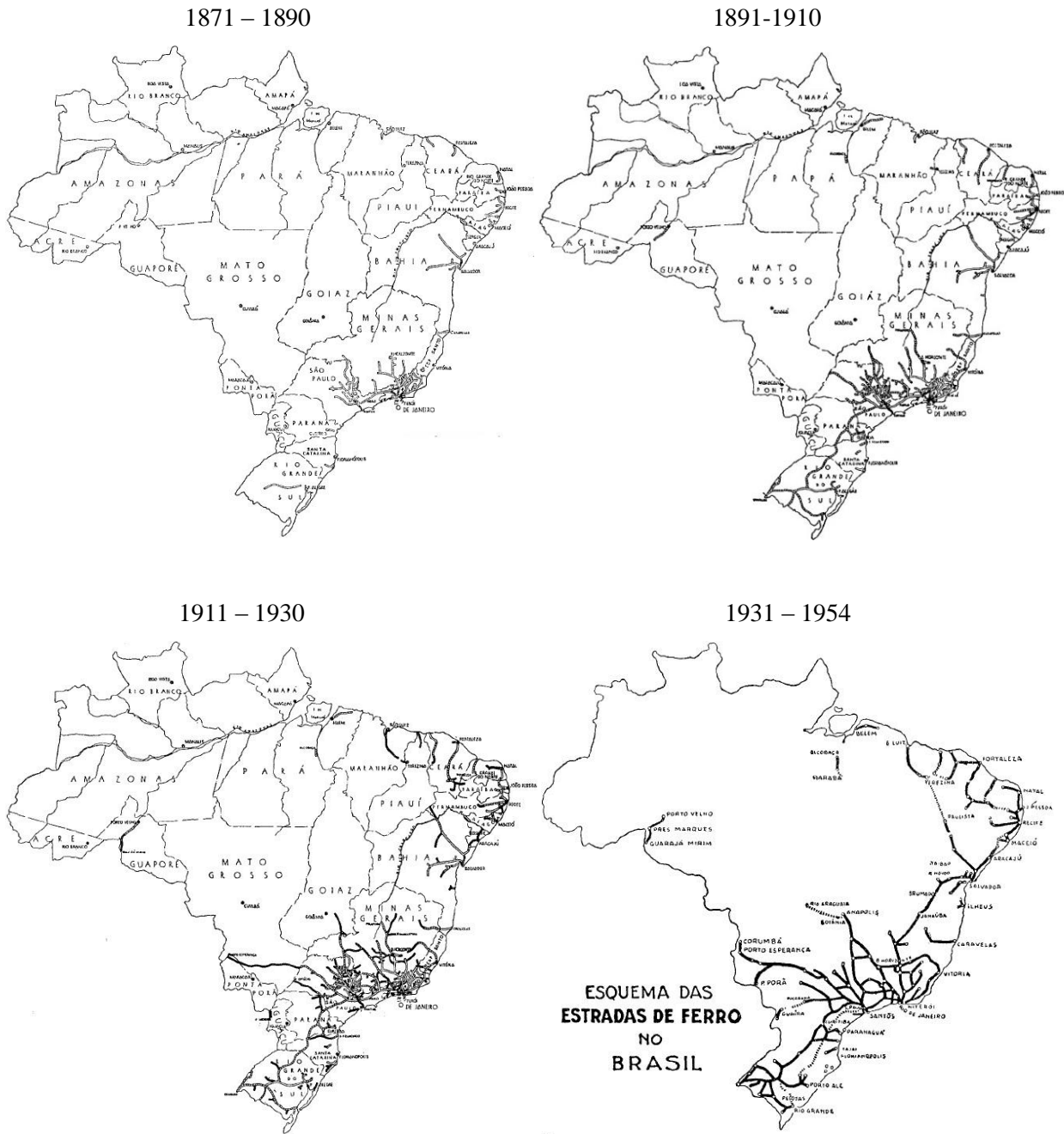
O crescimento das exportações brasileiras no período pode ser observado na tabela anterior, que, ao mostrar um aumento significativo nas vendas de produtos primários ao exterior, é bem ilustrativo desta hipótese de uma virtuosa inserção externa liberal. Analisando a tabela

anterior, percebe-se que a partir da década de 1870, com o algodão, o cacau e a borracha também em ascensão, houve um ensaio de diversificação produtiva no país, ainda que muito limitada. Essa diversificação inicial levou o desenvolvimento ferroviário para além da região cafeeira, com a exceção da Amazônia, que escoava sua borracha pelo Amazonas. Contudo, a lógica produtiva era a mesma, conectar as regiões produtoras com os portos exportadores reforçando a prática do livre comércio e aumentando as receitas das grandes oligarquias regionais, mesmo que com isso se mantivesse o quadro de isolamento entre as regiões do país. O Brasil se mostrava um caso típico de economia agro-exportadora com crescimento orientado a partir de fora – *hacia fuera*. Neste caso, tanto o investimento direto estrangeiro quanto o crédito externo se articulavam intimamente com o financiamento da infraestrutura privada e pública do complexo exportador, tendendo, assim, a se desenvolver em acordo com a evolução das exportações.

Desta forma, a economia primário-exportadora capitalista foi a forma de incorporação do Brasil no emergente capitalismo monopolista mundial do fim do século XIX. O imperialismo baseado no controle financeiro inglês orientou a formação das empresas exportadoras e o estabelecimento da infraestrutura necessária à sua operação no país. Como a grande maioria das exportações era proveniente do cultivo cafeeiro, foi na região sudeste que a articulação territorial se desenvolveu com maior vigor, sempre conectando as regiões portuárias com o interior adjacente. Neste sentido, um ponto que chama a atenção no formato como se desenvolveu a articulação territorial no Brasil é justamente o fato de que as estradas que eram construídas atendiam primordialmente aos propósitos geopolíticos da hegemonia britânica. A autonomia política e econômica nacional não teve forças para reagir aos ideais imperiais das potências principais, em especial a Inglaterra.

O desenho da articulação territorial no país à base da expansão ferroviária no período pode ser observado na figura a seguir. Nela é possível verificar uma periodização da evolução da malha ferroviária no Brasil em seu primeiro século de existência (1854-1954). Os mapas, extraídos do trabalho de Moacir Silva (1954), indicam quatro períodos distintos: 1871-1890; 1891-1910; 1911-1930; e 1931-1954. Todos sugerem a mesma tendência de se manterem conectados com a região litorânea por onde circula a parte mais significativa da renda nacional.

Figura 1 – Evolução do sistema ferroviário brasileiro em 4 períodos



Fonte: Silva, 1954:1-86.

Percebe-se que a região que aparece com maior densidade de transportes é o sudeste cafeeiro. Esta região, em 1929, representava praticamente a metade de toda a extensão ferroviária do Brasil. As demais áreas com algum desenvolvimento significativo das ferrovias

estão todas conectadas direta ou indiretamente com o litoral, com a exceção da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, construída entre 1907 e 1912 sob o contexto das definições de fronteira com a Bolívia. Esta estrada, que ligava Guajará-Mirim a Porto Velho, servia aos propósitos de escoamento da borracha boliviana e brasileira até um ponto em que pudesse ser embarcada para a exportação com maior facilidade.

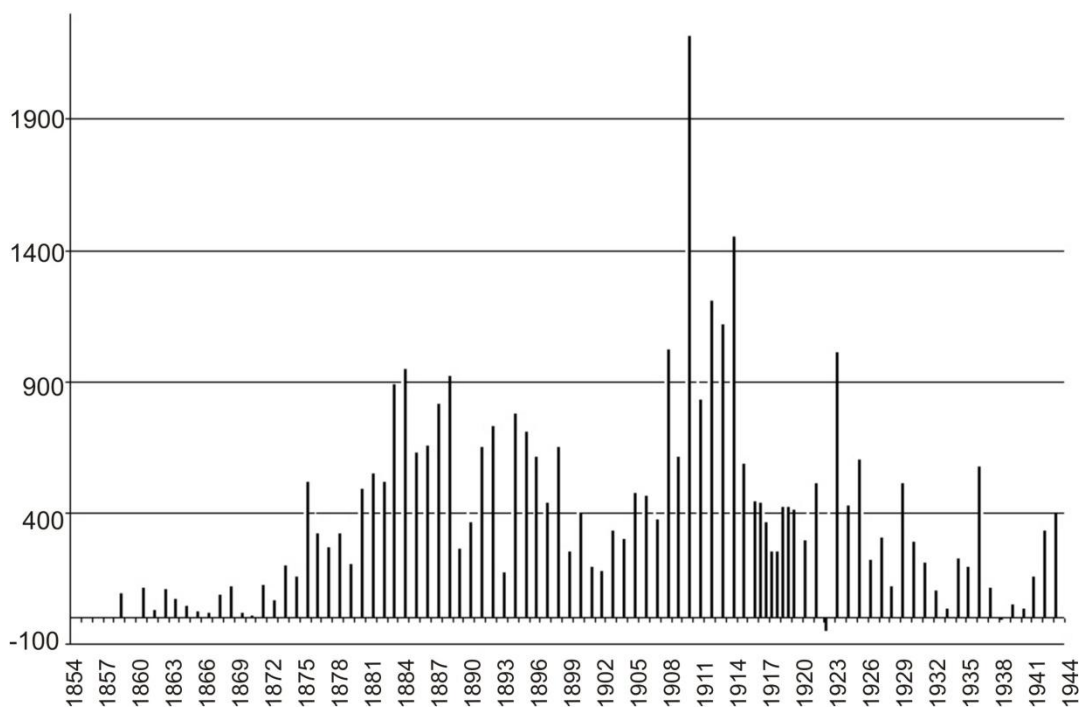
Recuperando dados estatísticos históricos, percebe-se que o crescimento mais significativo da rede ferroviária no Brasil ocorre a partir de 1871, época permeada por fortes estímulos da subvenção estatal. Esse crescimento pode ser dividido em dois momentos, um até o fim do período imperial e outro na fase inicial da República. Essas duas fases, além de serem marcadas pela troca de regimes, Império até 1889 e República em seguida, ficaram também caracterizadas pela ação do Estado no apoio à propagação da rede ferroviária. Durante a primeira fase, de 1873 a 1889, houve uma expansão acelerada da malha ferroviária com a ação deliberada de empreendedores privados movidos pelo instituto da garantia de juros – lei de juros de 1852 e lei de subvenção quilométrica de 1873. Na fase subsequente, que engloba toda a chamada República Velha, embora a expansão da malha tenha se mantido acelerada, muitas empresas de estradas de ferro começaram a enfrentar sérias dificuldades financeiras e foram obrigadas a abandonar seus negócios e transferi-los para o controle do Estado.

É interessante notar o quão dependente era a construção de estradas e o próprio desenvolvimento do capitalismo no Brasil. As negociações financeiras sob o predomínio da hegemonia do sistema monetário internacional fundamentado no padrão libra-ouro delimitavam o alcance das transformações que podiam ser sentidas no país. No gráfico da figura 2 é possível acompanhar a evolução da construção das estradas no Brasil com referência ao período de 1854 a 1944. Neste gráfico fica clara a existência das duas fases citadas anteriormente, que, se associadas à tabela 4, que apresenta o endividamento externo do país, demonstram uma íntima relação entre o desenvolvimento nacional e a cumplicidade por parte do país credor hegemônico.

No gráfico a seguir nota-se claramente dois momentos de queda no crescimento da malha ferroviária nacional entre 1873 e 1930. Ambos podem ser relacionados com os acontecimentos internacionais e os desígnios estratégicos do país hegemônico. O primeiro, que se concentra na virada do século XIX para o XX, pode ser associado à instabilidade política da troca de regimes e à instabilidade econômica da crise inflacionária do encilhamento de Rui Barbosa e Deodoro da Fonseca. Essa fase foi solucionada em parte com o *funding loan*, que era

um acordo financeiro pelo qual o país credor suspendia a cobrança de juros dos empréstimos anteriores. Essa renegociação da dívida tinha como objetivo restaurar as finanças da República, o que agradou especialmente a classe dominante cafeeira.

Figura 2 – Implantação da rede ferroviária de 1854 a 1944 (km/ano)



Fonte: Relatório do Ministério da Viação e Obras Públicas, 1922 e Anuário Estatístico do IBGE.
Levantamento de dados e elaboração gráfica: Flávio Cavalcanti, em vfco.brazilia.jor.br.

Com o sinal reaberto para a exportação de capitais ao Brasil após a virada do século, houve uma retomada no crescimento das estradas de ferro, ao mesmo tempo em que a dívida externa do país triplicou. Essa fase expansiva iria, contudo, sofrer um novo baque alguns anos mais tarde em decorrência da situação de conflito mundial entre as nações imperialistas. Este último baque, como será visto no capítulo seguinte, selaria o destino das ferrovias no país. Portanto, conclui-se que quando o contexto internacional é favorável, a malha ferroviária nacional cresce, só que de forma desigual, atendendo prioritariamente os interesses geopolíticos estratégicos da potência dominante.

Outro aspecto significativo na análise do crescimento desigual das estradas no Brasil é a enorme assimetria demográfica regional. As áreas mais populosas fora da região da fachada

atlântica são justamente aquelas onde se localizam as bases agro-exportadoras que alimentam as regiões litorâneas, e, por isso, concentram a maior densidade de transportes. Percebe-se que à ideia de arquipélago mercantil se associa também a demografia nacional, de modo que as regiões que se inseriram na economia-mundo como exportadoras de bens primários são as que possuem também a maior densidade demográfica. A tabela abaixo demonstra a disparidade existente entre as regiões, confirmando o grande isolamento vivenciado em grande parte do país.

Tabela 6 – Distribuição demográfica por regiões de 1872 e 1920

	1872	1872	1890	1890	1900	1900	1920	1920
	População	%	População	%	População	%	População	%
Nordeste	4 638 560	47%	6 002 047	42%	6 749 507	39%	11 245 921	37%
Sudeste	4 016 922	40%	6 104 384	43%	7 704 133	44%	13 654 934	45%
Sul	721 337	7%	1 430 715	10%	1 796 495	10%	3 537 167	12%
Norte	332 847	3%	476 370	3%	695 112	4%	1 439 052	5%
C. Oeste	220 812	2%	320 399	2%	373 309	2%	758 531	2%
Brasil	9 930 478	100%	14 333 915	100%	17 318 556	100%	30 635 605	100%

Fonte: Séries estatísticas retrospectivas, 1987.

Essa enorme assimetria regional evidencia um novo entrave para os propósitos de articulação territorial. As dificuldades de conexão interna do território nacional passam então a enfrentar uma nova etapa de avanço espacial. Uma vez delimitadas as fronteiras e consolidados os seus oito milhões e meio de quilômetros quadrados, o desafio passa a ser como encampar um projeto nacional que enlace a enorme extensão do país. Áreas muito pouco habitadas, como o Norte e o Centro Oeste que contavam com aproximadamente 5% da população, representam mais da metade de todo o território brasileiro, confirmando a existência de imensos vazios demográficos e tornando ainda mais complicado o desafio da integração nacional.

Boa parte das dificuldades de se elaborar um projeto de fato nacional se encontrava no fato de que os projetos de nação existentes sustentavam-se à base de um pacto que amarrava as elites regionais incorporadas no novo território político. Dentre elas havia um compromisso político comum que se fundamentava na reprodução de seus poderes sobre seus respectivos espaços de dominação, o que se consistia em uma séria restrição à emergência de um projeto de fato nacional. De acordo com Moraes (2008), os conceitos de modernização conservadora, revolução restauradora e transformações pelo alto, buscam dar conta da essência deste pacto conservador. Para ele, a existência de um Estado patrimonial combinado com uma perpetuação oligárquica são duas faces de um mesmo processo que, desde o início, embaralhava interesses

públicos e privados na gestão estatal na periferia. Assim, a possibilidade de formulação de um projeto nacional conhecia limites políticos bem demarcados, os quais criavam elos de continuidade com a anterior estrutura de produção e de poder colonial (Moraes, 2008). Além disso, aspectos econômicos ligados à virtuosa inserção primário-exportadora do Brasil na divisão internacional do trabalho liderada pela economia inglesa bloqueavam as tentativas de afirmação do poder nacional diante da hegemonia inglesa.

A rede ferroviária nacional, portanto, nasce e se desenvolve à sombra do imperialismo de livre comércio inglês e do pacto conservador das elites oligárquicas. Desta forma, não fica difícil compreender porque a construção das ferrovias no Brasil ficou tão aquém das expectativas do desenvolvimento nacional. Arranjo político interno favorecedor das elites pré-existentes, endividamento externo mal planejado e de curto prazo e liberalismo econômico à base da exportação de produtos primários são algumas condicionantes que influenciaram o crescimento lento, atrasado e restrito da malha ferroviária nacional. Somado a tudo isso há ainda a mão-de-obra escrava, que foi outro fator importante no retardamento da formação de um mercado interno promissor para os desígnios de autonomia e de independência internacional.

CAPÍTULO 4

1945 – 1971: HEGEMONIA AMERICANA, NACIONALISMO ECONÔMICO E O PREDOMÍNIO RODOVIÁRIO NO BRASIL DO SÉCULO XX

O russo Jacob e seu sócio, o jovem Moacir Estrela, dono de uma garagem, haviam raspado um susto. Antes da chegada das chuvas organizaram uma empresa de transportes para explorar a ligação rodoviária entre as duas principais cidades do cacau, encomendaram quatro pequenos ônibus no sul. (...) Esse russo Jacob possuía caminhões, transportava cacau de Itabuna para Ilhéus. Moacir Estrela montara uma garagem no centro, também ele labutava com caminhões. Juntaram suas forças, levantaram capital num banco, assinando duplicatas, mandaram buscar as marinetes. Esfregavam as mãos na expectativa de negócio rendoso. Isto é: o russo esfregava as mãos, Moacir contentava-se em assoviar. O assovio alegre enchia a garagem enquanto, nos postes da cidade, boletins anunciavam o próximo estabelecimento da linha de ônibus, viagens mais rápidas e mais baratas que pelo trem de ferro. (...) A viagem inaugural, com o próprio Moacir Estrela dirigindo a marinete, deu lugar a discursos e a piadas. (...) Em Itabúna, à chegada, houve foguetório e almoço comemorativo. O Russo Jacob anunciara então, para o fim da primeira quinzena de viagens regulares, um grande jantar em Ilhéus, reunindo personalidades dos dois municípios, para festejar mais aquele marco do progresso local. Progresso era a palavra que mais se ouvia em Ilhéus e Itabuna naquele tempo. (...) Naqueles anos Ilhéus começara a ser conhecida, pelo país afora, como a Rainha do Sul. A cultura do cacau dominava todo o sul do Estado da Bahia, não havia lavoura mais lucrativa, as fortunas cresciam, crescia Ilhéus, capital do cacau.

Jorge Amado, maio de 1958. – “Gabriela, cravo e canela” (1973:17-18)

O fragmento acima, extraído da obra de Jorge Amado, relata bem o entusiasmo por detrás dos novos veículos a motor que entravam em cena nas primeiras décadas do século XX. Os automóveis representavam o que havia de mais moderno à época e, no imaginário nacional, prometiam uma verdadeira revolução nos transportes do Brasil. Lentamente, os grandes empreendimentos ferroviários iam abrindo espaço para as primeiras indústrias automobilísticas no país, que aos poucos passariam a compartilhar da grande inovação americana advinda da fundação da *Ford Motor Company*, em 1903. Se Hobsbawm (1977) acreditava que, no século XIX, nenhuma outra inovação teria impacto tão grande quanto a construção das ferrovias, no século XX não há como não conferir esse papel impactante à produção de automóveis e às técnicas produtivas revolucionárias desenvolvidas pelo Sr. Henry Ford.

Washington Luís, último presidente do Brasil no período da República das Oligarquias, desde cedo tinha uma preocupação especial com a questão dos transportes, chegando a afirmar inclusive que governar significava abrir estradas. Ainda enquanto deputado estadual, ele defendeu com veemência no Congresso Paulista uma proposição que deveria se transformar na Lei n. 1406, de 26 de dezembro de 1913, a qual pode ser considerada como a gênese da moderna legislação rodoviária brasileira. Segundo relata Garcez (1970), no interregno entre a presidência do Estado e a da República, Washington Luís dava vazão ao seu espírito esportivo, incentivando e patrocinando bandeiras automobilísticas entre São Paulo e Rio de Janeiro. A bandeira de 1925, por exemplo, reuniu um comboio de automóveis que, partindo de São Paulo, gastou cinco dias e meio para percorrer os 526 quilômetros entre as duas capitais. No ano seguinte, uma nova bandeira com 52 automóveis gastaria apenas dois dias para percorrer o mesmo trajeto.

O fascínio desencadeado pela produção fordista dos novos veículos a motor era expressão direta de uma nova realidade global experimentada na virada para o século XX, a ascensão de novas potências mundiais. Dentre elas, os Estados Unidos da América merecem destaque especial, pois seu desenvolvimento marcaria os rumos do novo século. Não cabe aqui registrar os pormenores da ascensão americana, o que renderia demasiado espaço neste texto. Basta, portanto, partir da constatação de que o destino manifesto americano os conduziu por uma “curta marcha para a hegemonia” (Teixeira, 1999) que lhes tirou da condição de país emergente no século XIX e os alçou à condição de maior potência mundial menos de cem anos depois. Diferentemente do Brasil, nos Estados Unidos, o boom ferroviário, com o desenvolvimento associado das comunicações telegráficas e telefônicas, deu cabo a novas transformações na esfera produtiva e no comércio, integrando a produção com a distribuição. A partir da década de 1880, o processo de concentração e centralização do capital se acelerou gerando a organização de firmas comerciais e fundindo empresas industriais com cadeias de comércio. Surge então o moderno capitalismo trustificado⁶ americano que passaria a ditar o ritmo do desenvolvimento nacional em boa parte do globo.

⁶ O termo truste é utilizado para designar um “tipo de estrutura empresarial na qual várias empresas, já detendo a maior parte de um mercado, combinam-se ou fundem-se para assegurar esse controle, estabelecendo preços elevados que lhes garantam elevadas margens de lucro. Os trustes têm sido proibidos em vários países, mas a eficácia dessa proibição não é muito grande” (Sandroni, 1999:616).

4.1 Ascensão americana, guerra e o colapso da ideologia liberal

Desde a proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, o Brasil passou a experimentar, como já visto anteriormente, uma fase marcada pelo predomínio da oligarquia cafeeira, cujos interesses começaram a ser defendidos pelo novo poder presidencial. Embora tenha havido uma mudança de regime político do Império à República, o traço liberal conservador se manteve dominante pelo menos até os desdobramentos da crise econômica mundial de 1929. A ascensão ao poder dessa nova elite política foi resultado da virtuosa inserção internacional do país obtida à base da exportação de produtos primários, em especial o café. No entanto, a grande diferença que passa a ser verificada com o advento republicano se relaciona com o destino das exportações brasileiras, que deixa de ser predominantemente a Grã-Bretanha.

No final do século XIX, os Estados Unidos já representavam o mercado de destino de mais de 70% do café exportado e começavam a atrair o eixo de relações políticas e comerciais para si, deixando a Europa para segundo plano. Neste sentido, o estreitamento das relações com os Estados Unidos atendia aos interesses das oligarquias dominantes do sistema político brasileiro, pois lá se encontrava o seu mais importante mercado consumidor. Na tabela a seguir é possível verificar claramente essa mudança de referência.

Tabela 7 – Intercâmbio comercial do Brasil com Grã-Bretanha e Estados Unidos de 1842 a 1932

Ano	Grã-Bretanha	EUA
1842/43	£ 4,017,514	£ 1,423,840
1852/53	£ 8,137,246	£ 3,498,152
1862/63	£ 10,632,624	£ 2,334,699
1872/73	£ 16,713,993	£ 7,507,819
1902	£ 12,876,632	£ 16,336,138
1912	£ 24,831,501	£ 39,099,630
1922	£ 19,356,069	£ 37,538,168
1932	£ 6,746,981	£ 23,355,094

Fonte: Séries estatísticas retrospectivas, 1986.

À medida que os Estados Unidos caminhavam a passos largos em sua curta marcha para a hegemonia, o Brasil, gradualmente, foi se aproximando dos objetivos regionais desta potência em ascensão. Os americanos estavam dispostos a assumir o lugar da Inglaterra

transformando a América Latina em mercado de reserva para os seus próprios produtos industriais, já que não partilhavam da divisão de mercados desencadeada pelo colonialismo europeu. Esse objetivo norte-americano já tinha sido demonstrado desde o início do século XIX com a Doutrina Monroe (1823), todavia só teria condições reais de se efetivar por ocasião dos desdobramentos da Guerra de Secessão. O apoio americano à Proclamação da República no Brasil e a realização da primeira Conferência Pan-Americana em 1889 foram dois exemplos nítidos dessa nova orientação externa adotada pelo Brasil.

O republicano Theodore Roosevelt, presidente norte-americano entre 1901 e 1909, confirmou a tentativa de afastamento da ingerência européia invocando novamente a doutrina de seu compatriota James Monroe ao colocar, unilateralmente, a América Latina no subsistema internacional de poder liderado pelos Estados Unidos. A nova versão da Doutrina Monroe, conhecida como Corolário Roosevelt, afirmava ser tarefa americana zelar pela paz e pela ordem na América por meio de uma ação de política internacional. Desta maneira, o conceito de proteção do hemisfério foi retrabalhado de forma a justificar a política de coerção contra os Estados latino-americanos. De acordo com o Corolário, aos Estados Unidos se reservava a tarefa de dirigir as nações menos competentes, preservar sua ordem pública e manter seus compromissos em dia.

Ao mesmo tempo em que o Brasil se afastava da dominação livre cambista da Inglaterra e se aproximava da tutela norte-americana, seu território ia sendo finalmente definido nos moldes que o encontramos hoje. Aproveitando-se desta nova conjuntura, Rio Branco, o patrono da diplomacia brasileira, desenvolveu uma política externa que tinha entre seus principais componentes, além da íntima aproximação com o vizinho do norte, a defesa da agroexportação e a solução dos problemas de fronteira. De acordo com Cervo e Bueno (2002), a condução da política exterior do Brasil no período deve ser atribuída quase que unicamente à ação do barão do Rio Branco, que, desde sua posse, desfrutou de um lugar à parte no Poder Executivo.

Rio Branco, além de atuar nas questões de fronteira de Palmas com a Argentina e do Amapá com a França, solucionou também questões com a Guiana Holandesa em 1906, com a Bolívia e a Colômbia em 1907 e com o Peru e Uruguai em 1909. Após os primeiros anos do século XX, o país resolvia então os problemas relacionados à demarcação de seu território, restando o desafio de conectá-lo internamente. No entanto, essa preocupação com a articulação

territorial interna somente viria a fazer parte dos planos de governo de forma mais explícita após a guinada nacionalista verificada com a revolução de 1930. É a partir deste momento que podemos verificar as primeiras tentativas de criação de um projeto de nação mais voltado para si, principalmente em resposta ao contexto de conflitos internacionais e diminuição dos fluxos de comércio internacional.

Neste meio tempo, o que de fato chama a atenção é a explosiva ascensão dos Estados Unidos, que, embora já fosse, no início do século XX, a maior potência industrial do mundo, com a emergência da primeira Guerra Mundial viu sua economia ainda ser alavancada de forma mais abrupta. Durante a primeira fase de conflitos (1914-1918) da chamada nova Guerra Mundial dos 30 anos, os Estados Unidos foram os principais fornecedores das potências aliadas, de modo que, ao seu final, se tornaram seus credores. O centro hegemônico do capitalismo ia então se deslocando da Europa para a América do Norte abrindo oportunidades vantajosas de negócios para este novo país em ascensão.

No que se refere à participação do capital externo no Brasil, houve, no primeiro quartel do século XX, uma nítida queda da influência britânica e uma rápida expansão dos investimentos norte-americanos. Segundo Gonçalves (1999:54), enquanto os investimentos britânicos no país aumentaram 23% entre 1913 e 1927, os investimentos norte-americanos cresceram 852%. Empresas como a Ford, General Motors e Chrysler abriram unidades de montagem no país nas décadas de 1920 e 1930, de forma que todas as carrocerias de caminhões e ônibus eram produzidas no Brasil. Um efeito direto sobre a economia nacional do boom das indústrias automobilísticas pelo mundo foi o aumento da demanda internacional pela borracha extraída na Amazônia. Essa *commodity*, como pode ser observado na tabela 5, teve um crescimento vertiginoso em sua participação na pauta de exportações brasileiras do início do século XX.

O esforço de guerra levou a economia americana a operar em plena carga e abriu espaço para uma década de expansão. Os *Roaring Twenties*, como ficaram conhecidos os anos 20, marcaram a constituição do padrão manufatureiro americano com a produção de bens duráveis. A economia americana se inseriu no contexto externo como centro cíclico principal ao mesmo tempo em que a Inglaterra se revelou cada vez mais incapaz de retomar sua hegemonia nas relações internacionais. Durante os anos de guerra a Inglaterra foi obrigada a suspender a conversibilidade da libra em relação ao ouro e a paralisar boa parte de suas operações

financeiras. Isso levou os países a buscarem refúgio no dólar, que passou a servir de reserva internacional.

Após o fim dos conflitos houve uma tentativa de se retomar o padrão monetário baseado na libra, todavia, devido à perda de competitividade industrial da Inglaterra e às mudanças na situação internacional, esse retorno foi um fracasso. De acordo com Medeiros e Serrano (1999), desde as últimas décadas do século XIX os novos países industriais começaram a impor crescentes obstáculos à saída de capitais de curto prazo em direção a Londres, uma tendência que se acelerou fortemente a partir da Primeira Guerra Mundial. Somando a isso os déficits em conta corrente adquiridos pelos países com os Estados Unidos e os pagamentos de reparações de guerra, o resultado foi um fluxo cada vez maior de ouro para a América do Norte. Houve então, como aludido, uma inversão de papéis, com os EUA passando de receptores a investidores líquidos de capitais.

Todavia, o entreguerras (1918-1939) ficaria de fato marcado mais profundamente pela mais grave crise econômica enfrentada pelos países capitalistas no século XX. A crise de 1929, desencadeada pelo excesso de capacidade produtiva na década de 1920, teve seu epicentro nos Estados Unidos, atingiu todas as principais economias capitalistas, se prolongou, pelo menos, até a segunda fase de conflitos da Guerra Mundial (1939-1945) e decretou o colapso da ideologia liberal pelo mundo. Para Gonçalves (2002:56), o principal detonador da crise que se iniciou em 1929 foi a brutal queda nos preços dos produtos agrícolas, desencadeando o grande *crash* da bolsa de valores de Nova York. Alguns dos resultados imediatos foram o estouro da bolha especulativa de crédito e aplicações, a falência dos bancos e o super endividamento de empresas e pessoas.

Em apenas três anos o nível de renda norte-americana caiu 38% e o desemprego no país cresceu de 3% para 24%. Na tentativa de conter os efeitos negativos da grande depressão econômica, o democrata Franklin Roosevelt implementou um pacote de medidas que ficou conhecido como *New Deal*. Estas medidas abrangiam as esferas monetária, financeira, agrícola, industrial e social, tendo como principal característica a retomada da intervenção e regulação estatal na economia. O *New Deal*, desta forma, representou o colapso da ideologia liberal dominante à época.

No Brasil, a crise de 1929 repercutiu diretamente sobre o esquema de comércio exterior que vinha do século XIX, com exportação de bens primários e importação de

manufaturados. A grande depressão solapou a base artificial sobre a qual vinha se mantendo a lucratividade dos grandes cafeicultores e o próprio regime político centrado nos interesses das oligarquias. A retração do mercado consumidor, a suspensão do financiamento para a estocagem do café e a exigência da liquidação dos débitos desmontou toda a política de valorização do café que vinha se erigindo desde o Convênio de Taubaté em 1906 e conduziu o país a uma forçada e capenga diversificação produtiva.

Juntamente com essa nova realidade de queda nas exportações nacionais veio a falência do modal ferroviário, construído quase que exclusivamente para escoar os produtos primários, em especial o café, do interior para os portos na costa do atlântico. Na tabela a seguir é possível verificar um movimento de queda na participação do café na pauta de exportações brasileiras entre o fim do século XIX e o fim da Segunda Guerra Mundial, acompanhado pela ascensão inversamente proporcional dos demais produtos.

Tabela 8 – Principais produtos brasileiros de exportação de 1889 a 1945 (em percentagens)

Períodos	CAFÉ	AÇÚCAR	CACAU	ALGODÃO	BORRACHA	COUROS	OUTROS
1889-1897	67.6	6.5	1.5	2.9	11.8	2.4	7.1
1898-1910	52.7	1.9	2.7	2.1	25.7	4.2	10.7
1911-1913	61.7	0.3	2.3	2.1	20	4.2	9.4
1914-1918	47.4	3.9	4.2	1.4	12	7.5	23.6
1919-1923	58.8	4.7	3.3	3.4	3	5.3	21.5
1924-1929	72.5	0.4	3.3	1.9	2.8	4.5	14.6
1930-1933	69.1	0.6	3.5	1.4	0.8	4.3	20.3
1934-1939	47.8	0.5	4.3	17.6	1.1	4.4	24.3
1940-1945	32.5	0.6	3.2	9.1	2.4	3.6	48.6

Fonte: Fausto, 2007:298.

A abrupta queda nos preços dos produtos agrícolas associada ao fechamento das economias nacionais para o comércio exterior desencadeou um grande processo de transformação nacional liderado por uma nova ideologia mais inclinada ao nacionalismo econômico e um novo arranjo político capitaneado por Getúlio Vargas após a Revolução de 1930. Os efeitos diretos da crise econômica internacional coagiram o Brasil a adotar uma postura mais defensiva e a buscar, pragmaticamente, um caminho que o levasse à construção de uma economia nacional menos sensível às oscilações externas. Em relação aos transportes, de acordo com o documento “Séries Estatísticas Retrospectivas” do IBGE (1986), a partir de 1946 o as empresas de estradas de ferro no Brasil começaram a registrar sucessivos e crescentes déficits orçamentários ano após ano.

As ferrovias foram submetidas, durante muito tempo, a rigoroso controle de suas tarifas no transporte de mercadorias. Mesmo para cargas em que as condições permitiam reajustes mais adequados ao ritmo inflacionário, isto não foi feito, gerando evidentemente fortes pressões deficitárias. Estas se ampliaram sobremaneira com a obrigatoriedade de as ferrovias atenderem o transporte de passageiros de subúrbio com tarifas abaixo do custo de prestação do serviço. Embora reconhecendo o alcance de tais medidas, a não existência de um sistema de compensação automático tem como consequência lógica um crônico e elevado déficit operacional, privando assim as empresas ferroviárias de importantes recursos para financiar a melhoria e expansão do sistema (Ângelo, 1987:91).

O resultado foi a falência do modal ferroviário e sua subsequente substituição pelos novos caminhos rodoviários. Deste momento em diante, o sistema ferroviário, implantado para atender as necessidades de uma economia agroexportadora, que neste momento estava em plena crise, começou a se mostrar menos apropriado à nova demanda advinda do processo de industrialização. As rodovias, devido a seus custos de implantação mais baixos e a seus prazos menores de maturação dos investimentos, se apresentavam então como uma opção mais viável à ordem econômica que se pretendia instalar no país. É neste contexto que começa a se desenhar um projeto de industrialização que tinha à frente, como um dos setores mais dinâmicos da economia, a indústria automobilística.

4.2 Nacional desenvolvimentismo e o início do surto rodoviário no Brasil

Embora a produção de manufaturados no Brasil seja até anterior a 1930, é de fato a partir desta data, e em decorrência dos fatores que vimos anteriormente, que podemos dizer que tem início um processo de substituição de importações no país. Assim como afirma Medeiros e Serrano (1999:131), o protecionismo e a substituição de importações foram uma resposta natural e praticamente inevitável às transformações advindas dos anos 20 e da grande depressão. Essas transformações se manifestam numa brutal redução da capacidade de importar da periferia e numa situação de escassez de divisas permanente. Foi este processo forçado de substituição de importações que impulsionou a economia brasileira a crescer e experimentar um importante processo de industrialização durante e após o período da Segunda Guerra Mundial.

Depois da guerra, já em meados do século, apesar de uma fase turbulenta na política o fim do Estado Novo, o suicídio de Vargas e as ameaças golpistas, a economia brasileira conseguiu obter taxas de crescimento relativamente altas, na casa dos 6%, 4% e 9% para o

produto total, para a produção agrícola e a industrial respectivamente (Gonçalves, 1999:57). Neste período, o Brasil pôde observar uma grande transformação nas condições do seu desenvolvimento, pois houve uma significativa redução na importância do setor externo como determinante do nível de renda nacional.

No imediato pós-guerra, por ocasião do fim do Estado Novo e da eleição de Eurico Gaspar Dutra à presidência da República, se deu um grande embate ideológico e político acerca dos desígnios do desenvolvimento nacional. A divisão básica que se encontrava na sociedade brasileira se dava entre os nacionalistas e seus adversários liberais, chamados depreciativamente de entreguistas. Os primeiros defendiam um sistema econômico autônomo com base em uma industrialização maciça orientada pela regulação e pelos investimentos do Estado em setores estratégicos. Embora não fossem contra o capital estrangeiro, o viam com muitas restrições, pois acreditavam que sua entrada indiscriminada poderia colocar em risco a soberania nacional. Por outro lado, os adeptos de uma postura mais liberal, tidos como entreguistas, defendiam uma mínima intervenção estatal na economia, abertura ao capital estrangeiro e alinhamento irrestrito à nova potência hegemônica na luta contra o que eles consideravam ser os males do comunismo.

Primeiramente, após a deposição de Vargas em 1945, o governo Dutra adotou um modelo liberal em que a intervenção estatal foi condenada e os controles estabelecidos pelo Estado Novo foram sendo abolidos. Voltava-se a afirmar o Brasil como um país essencialmente agrícola e a acreditar que o desenvolvimento nacional seria alcançado com a liberdade de mercados e a livre importação de bens. No entanto, apesar do acúmulo de divisas proveniente do período de guerra em que as exportações voltaram a crescer, a política liberal acabou fracassando e novas políticas econômicas intervencionistas foram necessárias para conter os problemas no balanço de pagamentos e a alta da inflação.

Com o retorno de Vargas ao poder em 1951 a política econômica sofreu então uma brusca guinada nacionalista, com destaque para a criação da Petrobrás e a nacionalização do petróleo, além do decreto-lei presidencial que limitava em até 10% ao ano as remessas de lucros para o exterior do capital inicial investido no país. Novas medidas foram tomadas com o objetivo de incentivar o desenvolvimento econômico com ênfase na industrialização, dentre as quais se encontra a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) com o propósito de acelerar a diversificação produtiva na indústria. Getúlio optou cada vez mais por um discurso e por medidas que se chocavam com os interesses dos setores mais conservadores, adotando uma

clara postura de enfrentamento em relação às empresas estrangeiras que hesitavam em realizar investimentos no país.

Naturalmente, o nacionalismo de Vargas não agradava o novo centro do poder hegemônico mundial e os grupos econômicos e financeiros internacionais a ele associados, de modo que é comum vermos a pressão norte-americana no período ser apontada como um dos principais componentes desencadeadores da crise política que culminou no suicídio do presidente. Em sua carta-testamento, Getúlio afirmava ser, assim como o Brasil, vítima de uma campanha subterrânea dos grupos internacionais aliada à dos grupos nacionais revoltados contra o regime de trabalho por ele imposto. De uma forma ou de outra, o fato é que a morte de Vargas virou uma página da história do Brasil e abriu caminho para uma nova fase desenvolvimentista, prenunciada por Juscelino Kubitschek e encampada pelos sucessivos governos militares subsequentes.

Em comparação com o governo de Vargas, os anos que se seguiram podem ser considerados de relativa estabilidade política, embalada por muito otimismo em razão do crescimento econômico e pelo programa oficial de governo que prenunciava um desenvolvimento de cinquenta anos em cinco. De acordo com Fausto (2007:426), os pressupostos do Programa de Metas mostram que teria ocorrido uma definição nacional-desenvolvimentista de política econômica durante o governo de JK, sendo importante diferenciar a expressão nacional-desenvolvimentismo de sua correlata nacionalismo. Para ele, a política de substituição de importações se associava a uma postura nacionalista porque seus defensores a viam como um instrumento para superar o subdesenvolvimento e transformar o país em uma potência autônoma. A idéia principal dos nacionalistas era que o Estado deveria manter o controle sobre a infraestrutura e a indústria básica enquanto as demais atividades econômicas fossem geridas pelas empresas privadas nacionais. Portanto, acerca de seus propósitos industrializantes, o governo de Juscelino pode ser considerado de cunho nacionalista, uma vez que promoveu uma ampla atividade do Estado no setor de infraestrutura e incentivou diretamente a industrialização.

No entanto, o seu governo também assumiu abertamente a necessidade de atrair capitais estrangeiros, concedendo-lhes grandes facilidades, com destaque para a ampla utilização da Instrução 113 da Sumoc, baixada no interregno Café Filho. Esse mecanismo criado pela Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc) permitia às empresas estrangeiras importar

bens de capital sem cobertura cambial. Essa Instrução facilitava os investimentos estrangeiros em áreas consideradas prioritárias pelo governo, como a indústria automobilística, transportes aéreos e ferrovias. De acordo com Gonçalves (1999:60), a importância da Instrução número 113 é mostrada pelo fato de que mais de 80% de todo o ingresso de IED (Investimento Externo Direto) na segunda metade dos anos 1950 se beneficiou desse esquema especial. Desta forma, segundo a acepção de Fausto (2007), a expressão nacional-desenvolvimentismo, em vez de nacionalismo, é mais adequada para caracterizar a nova guinada rumo ao desenvolvimento nacional assumida a partir de JK. Para ele, essa expressão é mais apropriada “porque sintetiza uma política econômica que tratava de combinar o Estado, a empresa privada nacional e o capital estrangeiro para promover o desenvolvimento, com ênfase na industrialização. Sob esse aspecto, o governo JK renunciou os rumos da política econômica realizada, em outro contexto, pelos governos militares após 1964” (Fausto, 2007:427).

Desta maneira, apesar de toda a retórica e prática de uma política econômica nacionalista verificada nos anos que se seguiram à grande crise de 1929, podemos considerar que de fato o Brasil não conseguiu realizar as expectativas nacionalistas de desenvolvimento soberano e autônomo em relação às grandes potências hegemônicas. Assim como afirma Fiori (2001:270), a extensão da presença do Estado em sua estratégia desenvolvimentista criou a falsa idéia de um Estado forte, ou prussiano nos moldes preconizados por List, que nunca existiu no Brasil, da mesma forma como nunca existiu de fato um projeto nacionalista agressivo de criação de um sistema econômico nacional. Neste sentido, e no esteio da abertura aos capitais privados estrangeiros facilitada pela Instrução 113, foi criado, por decreto presidencial, o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA) com o objetivo de incentivar a produção de automóveis e caminhões no país em associação com as grandes montadoras internacionais.

Com custos iniciais mais baixos do que as estradas de ferro, capacidade de atingir pontos mais diversificados no território e todo o simbolismo do progresso e da tecnologia por detrás dos novos veículos a motor, as rodovias passaram a ocupar um espaço cada vez maior no Brasil a partir da década de 1950. É exatamente neste momento em que pode ser atestado o óbito do sistema ferroviário nacional, que, em poucos anos, foi substituído quase que completamente pelo modal rodoviário.

Um dos principais problemas vivenciados pelo Brasil e que colaboraram para esta substituição foi o avanço extremamente limitado das ferrovias no período anterior. No país,

diferentemente do que ocorreu na Europa e nos EUA, quando o transporte rodoviário surgiu, os trajetos das estradas de ferro se restringiam a compor os elos entre os produtores latifundiários e o mercado externo. Desta maneira, por ocasião da implantação das rodovias, o desenvolvimento do sistema ferroviário ainda estava longe de poder ser considerado efetivo. Nos países centrais, quando o sistema rodoviário começou a ser montado, a extensão ferroviária já era bastante significativa, de modo que a estrutura rodoviária se ajustou à estrutura ferroviária pré-existente. Além disso, uma série de fatores econômicos contribuiu para a consolidação desta substituição entre modais. Caixeta-Filho (2001) faz um diagnóstico afirmando que:

As ferrovias tinham grande extensão, sofriam forte regulação estatal, e o sistema de tarifas baseava-se no valor das mercadorias transportadas. Esses aspectos, comparados com o transporte de baixa escala, com pouca intervenção governamental e com fretes baseados nos custos, centralizado pelo transporte rodoviário, foram decisivos para a perda de importância das ferrovias num ambiente de competição entre os modais (Caixeta-Filho, 1998:76).

Somando-se a esta realidade, havia ainda o agravante de que implantar uma ferrovia não só é significativamente mais caro do que uma rodovia, como também toma mais tempo em sua construção. Para Ângelo (1991), essa diferença nos custos de investimento explica porque nas fases iniciais do processo de industrialização se investiu fortemente no transporte rodoviário.

Tabela 9 - Custos de implantação dos modais em 1.000 CR\$/KM (1981)

Via Simples	Rodoviário	Ferrovário
Terreno ondulado	32 430	118 921
Terreno montanhoso	42 746	214 937
Via Dupla	Rodoviário	Ferrovário
Terreno ondulado	48 503	317 456
Terreno montanhoso	64 776	605 219

Fonte: Ângelo, 1991.

Desta maneira, a partir de 1945, os investimentos em transportes no Brasil passaram a se concentrar na expansão e melhoria das rodovias. Embora os esforços para se incentivar o desenvolvimento da indústria automobilística não tenham se iniciado com Juscelino, podemos afirmar que o sucesso na criação da “civilização do automóvel” em termos numéricos e organizacionais se manifesta de forma mais evidente a partir do final de seu governo. De acordo com dados de Fausto (2007), a partir de 1960 a tendência para se fabricar automóveis cresceu a

ponto de representar quase 58% da produção de veículos em 1968. Entre 1957 e 1968, a frota de automóveis aumentou cerca de 360% e a de ônibus e caminhões 194% e 167%, respectivamente (Fausto, 2007:429).

Desta maneira, somado à falência das empresas ferroviárias, tínhamos uma vigorosa emergência das indústrias automobilísticas e um esforço continuado para se abrir rodovias pelo país afora. Em apenas 15 anos, de 1955 a 1970, a malha rodoviária nacional total praticamente triplicou, sendo que a extensão dos trechos pavimentados experimentou um crescimento ainda mais impressionante. No mesmo período de 15 anos, os trechos pavimentados subiram de aproximadamente 3.000 km para quase 50.000 km em todo território nacional.

Tabela 10 – Extensão da rede rodoviária de 1955 a 1980 (km)

Ano	Total	Pavimentada
1955	459 714	3 133
1960	476 938	13 357
1965	803 068	26 546
1970	1 039 779	49 263
1975	1 428 707	64 744
1980	1 360 000	79 422

Fonte: Séries estatísticas retrospectivas, 1986

Desta forma, podemos considerar que os anos JK, seguidos pelos governos militares, representaram de fato uma grande virada no sistema nacional de transportes, transformando-o em um sistema eminentemente rodoviário. No entanto, em termos relativos, o Brasil não possui uma infraestrutura rodoviária muito extensa se levarmos em consideração a amplitude continental de seu território. Os EUA, país que possui uma área territorial similar à do Brasil, contava, no final do século XX, com uma proporção de 14 metros de vias pavimentadas por cada habitante, enquanto no Brasil essa relação é de 1 metro para cada habitante. Isso contribui para a conclusão de que, embora a articulação nacional seja realizada predominantemente por rodovias, isso não se dá em razão da extensão de sua malha rodoviária pavimentada, e sim devido às enormes carências verificadas em relação aos demais modais.

Podemos afirmar que a matriz de transportes brasileira é predominantemente rodoviária porque ela corresponde a mais de 96% de todo o transporte de passageiros e a mais de 60% de todo o transporte de cargas realizado em território nacional. Como vimos, com a chegada da indústria automobilística nas décadas de 50 e 60, a política de desenvolvimento adotada ficou

praticamente estabelecida para o modal rodoviário. A partir daí, as rodovias passaram a dominar os transportes no Brasil, pois prometiam o progresso, rapidez e agilidade. A responsabilidade pela articulação territorial coube então aos automóveis e caminhões, um plano arriscado para um país de proporções continentais. A realidade é que, apesar dos propósitos ligados à modernização, pouco se progrediu no sentido de elaboração e execução de um verdadeiro projeto nacional articulado.

4.3 Crescimento econômico, crise e grandes projetos logísticos nacionais

A década de 1960 marcou o desfecho de uma fase inicial do que temos compreendido como a guinada nacionalista do Brasil no século XX. Podemos considerar que, além da própria revolução de 1930, o suicídio de Vargas em 1954 e a deposição de Jango pelo movimento militar em 1964 foram outras duas datas significativamente importantes desta fase. Esta última, que alçou ao poder o marechal Castelo Branco, levou o país a vivenciar o que alguns autores consideram como sendo o segundo hiato liberal dentro da tendência nacionalista que compreende o período entre 1930 e 1990 – o primeiro destes hiatos havia ocorrido por ocasião da redemocratização com Dutra após o fim do Estado Novo. O que aproxima estes dois períodos, de 1945-47 com Dutra e 1964-67 com Castelo Branco, é a convicção de seus governantes de que o desenvolvimento nacional deveria ser alcançado através de uma mais estreita vinculação com as potências do Ocidente do que propriamente uma vinculação mais centrada nos interesses de criação de um projeto nacional independente. Voltava à tona o embate ideológico acerca do melhor direcionamento para o desenvolvimento do país. De um lado, posicionavam-se os adeptos do desenvolvimento associado às forças do capitalismo internacional e, de outro, os defensores de um desenvolvimento nacional que primasse por maior autonomia. No entanto, este segundo embate ficou marcado menos pelos radicalismos e mais pelos acertos entre ambas as partes, que procuravam encontrar um equilíbrio entre liberalismo e protecionismo.

Deste momento em diante, o Brasil passou a experimentar um processo de modernização por via autoritária com base em um projeto geopolítico militar que pretendia elevar o país à condição de potência. Essa nova fase registrou uma onda de crescimento vertiginoso marcada por dois períodos em especial, o do “milagre econômico” de 1968-73 e o dos dois planos nacionais de desenvolvimento da década de 1970. O sucesso desse crescimento

em grande parte estava assentado sobre o elevado grau de internacionalização da produção no país combinado com um crescente processo de endividamento. Somente em um número muito pequeno de países as empresas de capital estrangeiro controlavam a indústria doméstica com a mesma importância que o faziam no Brasil.

De acordo com Gonçalves (1999:61), o capital estrangeiro respondeu por cerca de um terço da produção industrial brasileira no final dos anos 1970, concentrando-se, basicamente, nas indústrias mais intensivas em tecnologia. O projeto nacional de crescimento econômico encampado pelos militares combinava industrialização com abertura, assentando-se sobre a ideia do tripé formado pelo Estado, pelo capital nacional e pelo capital externo, este último representado pelo ingresso de IED e endividamentos. Desta maneira, o nacionalismo brasileiro, exacerbado nesta fase pelo sentimento ufanista disseminado pelos militares, se constituía em uma mistura estranhamente arranjada entre os princípios da ideologia liberal e do nacionalismo econômico.

Como o carro chefe da economia brasileira no período foi o setor industrial, caracterizado pela penetração e consolidação das grandes empresas multinacionais, um dos principais resultados desta nova conjuntura foi a crescente perda de importância da burguesia nacional em relação às corporações internacionais. Isso significava que o centro de comando das principais indústrias em atividade no país se localizava fora do Brasil, sob controle das matrizes estrangeiras. Essa situação levou a um inevitável agravamento no desequilíbrio da balança de pagamentos devido, principalmente, às remessas de lucros, aos royalties e às importações de tecnologias. De qualquer forma, a política econômica nacional teve como parâmetro básico as grandes empresas multinacionais, que prometiam crescimento com modernização. Pelas medidas adotadas, estava claro que a economia seria dirigida em benefício de uma pequena minoria, alijando a quase totalidade dos brasileiros dos benefícios do desenvolvimento. Esse modelo, apesar de muito dinâmico para a economia, condenou o mercado nacional a se desenvolver de forma muito distorcida, pois dependia de endividamento externo para obtenção de tecnologia estrangeira e concentração de renda para gerar um mercado consumidor no país.

Ao mesmo tempo em que o milagre econômico de 1968-73 conferia dinamismo para a economia nacional, ele também comprometia sua soberania. Os efeitos dessa lógica de crescimento foram diagnosticados por muitos autores como sendo a base para a chamada dependência estrutural, que consistia no atrelamento da economia nacional aos interesses das

multinacionais. O país ficava assim condicionado a um crescente processo de endividamento cada vez mais difícil de ser saldado, o que o obrigava a realizar concessões cada vez maiores ao estrangeiro. Durante essa fase, caracterizada por uma taxa média de crescimento acima dos 10% ao ano, o Brasil contou com um ambiente externo relativamente favorável em razão do aquecimento comercial desencadeado pelo funcionamento do sistema de Bretton Woods.

O acordo firmado nesta cidade americana logo após o encerramento da Segunda Guerra Mundial, além de corroborar o papel de potência hegemônica dos EUA, previa a estabilização e flexibilização do fluxo monetário internacional com base no padrão ouro-dólar. Esse sistema possibilitava a expansão do comércio mundial ao desvincular a oferta monetária da quantidade de reservas em metal, inundando o mundo com a moeda americana. Os dólares saíam dos EUA para financiar bases militares, programas de ajuda, investimentos no exterior de empresas americanas e bancos estrangeiros, desencadeando uma nova era do capital.

Para o Brasil, as possibilidades de sucesso de suas altas taxas de crescimento se mantinham à medida que o cenário externo também se mantivesse favorável. Todavia, com o aumento da desconfiança dos países em relação à capacidade dos EUA em honrar o lastro de sua moeda em ouro, o período de estabilidade hegemônica com base no novo padrão monetário se aproximava do fim. A crise mundial dos anos 70 se anunciava e, para a economia brasileira, o crescimento do desequilíbrio externo era uma questão de tempo. Com a reemergência da Europa e do Japão como competidores econômicos à altura dos EUA e com os excessivos gastos americanos na guerra no Vietnã, a situação econômica da maior potência mundial do período chegou a um ponto que se tornava praticamente insustentável a manutenção dos princípios firmados em Bretton Woods⁷.

O novo contexto internacional levou à revogação unilateral do acordo pelo governo americano. Os europeus e japoneses protestaram vigorosamente contra as novas medidas do pacote econômico de Nixon, porém, assim como afirma Moffitt, “eles ou não desejavam, ou estavam incapacitados de fazer qualquer coisa a respeito” (1984:39). O poder americano e o domínio do dólar já era algo real e incontestável. O fim de Bretton Woods conduziu a economia mundial a uma década de crise marcada por estagflação, políticas nacionais anti-cíclicas e

⁷ Os principais pontos acordados na cidade Americana de Bretton Woods em 1944 foram: 1) manutenção de uma taxa fixa de câmbio entre as moedas nacionais com base no padrão dólar-ouro; 2) os EUA passaram a trocar dólar por ouro a um preço fixo de US\$35,00 a onça; 3) acesso automático a crédito para as economias nacionais; 4) criação de instituições reguladoras para as operações financeiras, o F.M.I., o B.M. e o G.A.T.T.; e 5) o dólar foi colocado como moeda chave no mundo, sendo usado como reserva de moeda estrangeira pelos países.

intensificação da internacionalização financeira alimentada pela reciclagem de petrodólares e pela expansão da dívida pública norte-americana.

Com o desenrolar da crise, agravada pelo choque do petróleo em 1973, a interação do Brasil com a economia internacional se mostrou cada vez mais adversa e volátil. Em resposta a essa situação foi posto em prática o último grande plano econômico do ciclo desenvolvimentista, o II Plano Nacional de Desenvolvimento. Com ele o governo pretendia realizar um grande ajuste estrutural na economia brasileira cujo objetivo era reverter os obstáculos ao crescimento desencadeados pela recessão mundial. Basicamente, o II PND buscava completar o processo de substituição de importações avançando pelo caminho da autonomia em relação aos insumos básicos e aos bens de capital. Para tanto o plano contou com um sistema especial de incentivos e créditos para intensificar os investimentos e manter as altas taxas de crescimento econômico, que eram as bases de sustentação do plano e do próprio regime político dos militares. Juntamente com os incentivos às grandes empresas privadas, surgiram os grandes projetos nacionais à base de largas somas de investimentos em empresas estatais.

Grosso modo, durante o período de vigência do plano, o crescimento da economia nacional se manteve em um patamar satisfatório com uma média anual na casa dos 6%. Porém, os custos foram altíssimos e lançaram o país em uma nova espiral ascendente de endividamento externo. Em resposta a esta dificuldade estrutural o governo lançou mão dos grandes projetos nacionais, dentre os quais destacamos o Projeto Carajás, que, desenvolvido pela então empresa estatal brasileira Companhia Vale do Rio Doce, se consistia em um projeto de exploração mineral a ser realizado na mesorregião de Carajás, no Pará. O Programa Grande Carajás (PGC), como era oficialmente conhecido, tinha o objetivo de realizar a exploração integrada dos recursos dessa província mineralógica, considerada a mais rica do mundo. Como um dos desejos imbuídos na elaboração do projeto era ajudar a pagar a dívida externa à base da exportação de minérios, o Brasil voltava a evocar o seu espírito primário-exportador para combater os desequilíbrios de sua balança de pagamentos.

De fato a economia brasileira, mesmo que artificialmente, conseguiu manter por um tempo os altos índices de crescimento à base de elevada internacionalização e endividamento. Os projetos nacionais ajudaram a diversificar o parque industrial, tecnificar a agricultura e implantar uma extensa rede de serviços interligando parte do território nacional. Todavia, como a maioria da população não participou diretamente das benesses deste crescimento, o Brasil inaugurava de

fato o que Becker e Egler (2010:169) chamaram de modernidade da pobreza. De acordo com este ponto de vista, a modernidade da pobreza seria resultado de um processo de modernização conservadora em que o Estado negocia com as grandes empresas a manutenção de privilégios e sua inclusão ou exclusão na apropriação da coisa pública, em troca do apoio ao projeto de modernização de cima para baixo (Becker e Egler, 2010:33).

Essa via autoritária para a modernidade, além de acentuar a clivagem histórica entre uma minoria de proprietários e uma maioria de despossuídos, contribui também para completar um processo de articulação territorial mal constituído, dependente e precário no país. Segundo esses autores, a fluidez do espaço é incompleta no Brasil por pelo menos três razões. Primeiro, porque a proposta de modernização conservadora é em si limitada, privilegiando grupos sociais, setores de atividade e lugares selecionados. Segundo, porque é forte a inércia espacial exercida pelo padrão histórico concentrado do antigo arquipélago mercantil e, terceiro, porque a grande amplitude territorial do país, apesar de permitir a expansão de recursos e o povoamento em áreas de fronteira, favorece também a desigualdade (Becker e Egler, 2010:199).

Com o governo federal assumindo diretamente a iniciativa da modernização com grandes estímulos a novas atividades econômicas, partes da região Centro-Oeste, Nordeste e, praticamente, toda a região Norte se transformaram em uma grande fronteira nacional sobre a qual o projeto geopolítico e econômico dos militares pretendia avançar. Embora o projeto geopolítico dos militares caminhasse no sentido de expandir o mercado interno e industrializar maciçamente o país, o estrangulamento externo que causava desequilíbrios constantes na balança de pagamentos fez com que a opção primário-exportadora voltasse a ganhar força. A crise afetou diretamente a capacidade expansiva do Estado e prejudicou suas possibilidades de manter a imensa rede que vinha sendo implantada em todas as novas regiões de fronteira. Desta maneira, abriu-se espaço para as grandes corporações internacionais, que, assim como afirma Becker (2010), rompem os limites territoriais dos Estados-nação em favor de lugares e posições, negociando diretamente com frações locais e regionais, cujos interesses nem sempre são condizentes com as metas nacionais.

CAPÍTULO 5

1985 – 2010: RETOMADA DA HEGEMONIA AMERICANA, NEOLIBERALISMO E A ATUAL DESARTICULAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE TRANSPORTES

A chamada “arrogância ingênua do nacionalismo caboclo” está desaparecendo, apesar dos esforços dos conservadores para reavivá-la como espantalho. País soberano é aquele que reconhece a realidade mundial, mas não se deixa intimidar por ela, fazendo escolhas corretas e negociando com seriedade e responsabilidade, tentando superar os limites do Presente para abrir espaço ao Futuro.

Maria C. Tavares – “A retomada da hegemonia americana” (1985:14)

A crise inflacionária e recessiva que se alastrou pelo mundo na década de 1970 parece ter atingido o âmago da maioria das economias nacionais, com a exceção de uma, a que detinha o poder sobre a moeda de curso internacional, o dólar. Até o fim dos anos 70 não era comum achar quem poderia prever a reafirmação do poder dos Estados Unidos e sua hegemonia adquirida no pós-guerra por ocasião da vigência do acordo de Bretton Woods. Além de uma profunda crise econômica, os americanos ainda tinham que lidar com uma série de enfraquecimentos políticos em todos os planos e cenários mundiais. No Sudeste asiático a derrota no Vietnã foi seguida por uma vitória comunista em sequência por toda a Indochina nos anos de 1974-75. No Sul da Ásia os EUA perderam o controle sobre os conflitos entre Índia e Paquistão e ainda foram obrigados a acompanhar a invasão soviética no Afeganistão em 1979. Neste mesmo ano também acompanharam a Revolução Iraniana, que levava consigo seu principal aliado pró-Occidente no Oriente Médio, o Xá Mohammad Reza Pahlavi, fazendo aumentar em cerca de 1000% o preço do petróleo. E, no continente africano, viram as experiências desenvolvimentistas dos países recém independentes fracassarem e cederem lugar à influência socialista.

A década de setenta foi marcante para a economia política internacional. Em apenas uma década o mundo se viu forçado a se adaptar a algumas novidades como o rompimento unilateral por parte dos Estados Unidos do acordo de Bretton Woods, a multiplicação do preço do petróleo e uma inflação galopante na economia como um todo. Além disso, foram registradas duas profundas recessões que ocasionaram uma freada no crescimento econômico mundial, uma

em 1974-75 e outra em 1980-82. Neste período, houve uma elevação do volume de eurodólares⁸ ultrapassando a marca de US\$ 1 trilhão e, seguindo a mesma tendência, registrou-se um forte crescimento da dívida externa dos países menos desenvolvidos. Em meio a esta situação de instabilidade, marcada pelo fim dos controles estabelecidos em Bretton Woods, a moeda americana passou a desempenhar o papel de moeda mundial, na forma de um dinheiro apátrida.

5.1 O poder americano e a globalização financeira no pós-1970

Para compreender a gênese da globalização financeira, a retomada do poder americano e a crise que assola a economia brasileira no período posterior à instabilidade econômica mundial dos anos 70, a análise do chamado euromercado de moedas é de fundamental importância. O euromercado surge no pós II Guerra Mundial como resultado da existência cada vez mais significativa de dólares americanos circulando fora dos Estados Unidos. Segundo Moffitt (1984), estes dólares circulavam na Europa Ocidental e vinham originalmente de transações feitas pela União Soviética e China que, embora fossem os principais rivais americanos na Guerra Fria, também conduziam suas transações internacionais em dólar. Como eles queriam que seus dólares circulassem sem risco de confisco pelo governo americano, passaram a realizar seus investimentos em Londres e Paris em detrimento de Nova Iorque. Para Moffitt, “o euromercado, portanto, começou como um tipo de mercado de dólares no exílio, onde os adversários dos Estados Unidos podiam transacionar em dólares sem perigo de uma intervenção política” (Moffitt, 1984:46).

Moffitt (1984) argumenta que o euromercado pode ser considerado relativamente livre da atuação estatal por não se submeter às taxas de juros de algum país específico e por não ter sua atividade limitada pelo estabelecimento de reservas compulsórias, como ocorre com os bancos que operam dentro de um determinado país sob a tutela de um banco central. Helleiner (1994), por sua vez, acredita que, embora este mercado *offshore* permaneça à parte de qualquer sistema financeiro nacional, ele foi muito dependente do apoio de dois Estados em especial, a Inglaterra e os Estados Unidos. A Inglaterra por fornecer a localização física do mercado ao permitir seu funcionamento livre de regulamentação em Londres, e os Estados Unidos pela presença dominante de seus bancos e corporações ao longo dos anos 60.

⁸ Depósitos em dólar realizados em bancos localizados fora do território de soberania dos Estados Unidos.

Três fatores são especialmente importantes na contribuição para o aporte de capital americano em circulação fora dos Estados Unidos. O primeiro foi o fluxo de dólares destinado à reconstrução dos países aliados no pós-guerra, principalmente através do Plano Marshall, o segundo foi o financiamento de bases militares norte americanas no exterior e o terceiro foi a expansão das multinacionais americanas, que se espalharam pelo globo em ritmo cada vez mais acelerado na segunda metade do século passado. Helleiner (1994) salienta que, embora o governo americano tivesse força, ele preferiu não restringir a participação das suas instituições no euromercado. Segundo ele, em meados dos anos 60 as autoridades americanas estavam até apoiando seus bancos e corporações a transferirem suas operações para o mercado *offshore* de Londres. Afinal de contas, o desenvolvimento deste mercado de eurodólares era uma maneira que os americanos encontraram para financiar os enormes déficits que vinham se acumulando em seu balanço de pagamentos ao longo dos anos 60.

Outro fator de significativa importância para o crescimento das finanças internacionais no período foram os dois choques do petróleo ocorridos em 1973 e 1979. A explosão inflacionária desta *commodity* energética gerou um exorbitante acúmulo de divisas nas economias dos países exportadores do produto. Todavia, devido às limitações estruturais das economias dos países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), a maior parte destas divisas voltava para as instituições financeiras com sede nos países mais industrializados. Para Moffitt (1984), ao mesmo tempo em que os bancos estavam procurando tomadores de empréstimos para repassarem os bilhões de petrodólares⁹ da OPEP, os países pobres importadores de petróleo precisavam do dinheiro para ao menos evitar sua insolvência. De acordo com este autor,

entre 1972 e 1974, o tamanho do euromercado quase dobrou: de US\$ 205 bilhões para US\$ 390 bilhões. Embora a taxa de crescimento tenha decrescido depois de 1974, empréstimos e tomadas de empréstimos continuaram em franca ascensão. Em 1973, o terceiro mundo devia algo em torno de US\$ 30 bilhões a bancos privados. Uma década mais tarde, estaria devendo aos bancos mais de US\$ 300 bilhões (Moffitt, 1984:62).

O excesso de divisas advindas dos novos preços do petróleo significou uma verdadeira explosão no crescimento dos volumes de eurodólares e da liquidez mundial, gerando

⁹ Excesso de dólares provenientes da venda de petróleo após a súbita elevação do preço deste produto no mercado internacional.

um superaquecimento do euromercado. Neste momento foi criada a expressão “reciclagem de petrodólares”, que consistia no movimento de captação de fundos junto aos países exportadores de petróleo e seu reempréstimo a outros tomadores de crédito. O principal destino desses fundos eram os países do então chamado terceiro mundo, sobretudo países como o Brasil, ávidos por manter suas altas taxas de crescimento da economia. É esse excesso de liquidez internacional que foi a base de financiamento para o segundo Plano Nacional de Desenvolvimento da era Geisel. Graças aos novos empréstimos adquiridos nessa fase o Brasil conseguiu manter suas taxas de crescimento verificadas no período do milagre econômico, compreendido entre os anos de 1968 e 1973.

Tabela 11 – Maiores devedores do terceiro mundo aos bancos no final de 1981

	US\$ bilhões	(Dívidas com prazos menores que 1 ano)	
		% do total	% das exportações
México	56,9	49	85
Brasil	52,7	35	67
Venezuela	26,2	61	79
Argentina	24,8	47	100
Coréia do Sul	19,9	58	37
Chile	10,5	40	77
Filipinas	10,2	56	63
Indonésia	7,2	41	14
Formosa	6,6	62	14
Nigéria	6,0	34	12

Fonte: Moffitt, 1984.

A globalização financeira foi então se processando através de uma estreita ligação entre os mercados nacionais, nascida fundamentalmente com a liberalização dos movimentos de capitais e com a desregulamentação experimentada após o rompimento de Bretton Woods. Para Braga e Cintra (2004), a abertura e a desregulamentação do sistema monetário e bancário, assim como dos mercados de capitais nacionais, constituíram um espaço financeiro verdadeiramente global, sob comando dos Estados Unidos.

Com a ruptura sistêmica no padrão monetário internacional, que deu origem ao atual padrão dólar flexível, a gestão da riqueza capitalista passou a ser feita com base na acumulação de ativos financeiros (carteiras de títulos e ações). Podemos considerar que esta foi uma das transformações mais importantes do período, já que estabeleceu um novo paradigma para o

sistema econômico internacional. A crescente liberalização dos fluxos de capitais foi gestando um mercado unificado de dinheiro e ativos financeiros em escala global, sob a égide do sistema financeiro americano.

Diante das potencialidades dos mercados financeiros americanos, em termos de liquidez, profundidade, sofisticação, introdução de inovações e custos de emissão, o sistema financeiro dos EUA e o padrão dólar flexível atuam como o mercado de crédito e de capitais planetário, por ser o mais internacionalizado de todos os “mercados nacionais” e comandar o dinheiro que tem sido o verdadeiro dinheiro mundial (Braga e Cintra, 2004:279).

Data deste momento o início do funcionamento do chamado grande supermercado financeiro global (Braga e Cintra, 2004), que passa a ser característica central de uma nova fase de acumulação capitalista proporcionada por uma mobilidade intensa e crescente dos fluxos de capitais. Todavia, a desconfiança em relação ao papel central dos Estados Unidos na economia mundial ainda era grande. Governantes de todo o mundo pressionavam pela criação de um novo sistema monetário internacional que reequilibrasse as economias nacionais. Como resposta, em 1979, o então presidente do Banco Central americano, Paul Volcker, anunciou ao mundo que estava contra as propostas apresentadas ao Fundo Monetário Internacional que pretendiam manter a desvalorização da moeda americana e implementar um novo padrão para as moedas. A política americana que se seguiu ficou conhecida então por “diplomacia do dólar forte”, resultante de uma elevação unilateral da taxa de juros nos Estados Unidos que inaugurou um período histórico de taxas de juros reais elevadas.

Mesmo com a queda das rendas de capitais americanos no exterior, que não mais eram capazes de cobrir os déficits americanos em transações correntes, a posição superavitária final do seu balanço de pagamentos se manteve. Isso ocorreu devido ao fato de que a alta nos juros determinada pelo FED (Banco Central norte-americano) fez com que a enxurrada de dólares americanos que havia saído do país nas décadas anteriores voltasse para casa. As entradas de capital estrangeiro em busca da remuneração oferecida pelo governo americano trataram de cobrir os déficits em conta corrente.

Essa política de juros americana, associada ao segundo choque do petróleo, lançou o mundo em uma grande recessão com uma alta valorização do dólar que durou até 1985. Os maiores beneficiados com isso foram, no entanto, os próprios Estados Unidos da América, uma vez que, além de darem fôlego à sua produção nacional com a desvalorização do dólar,

mantiveram o poder de sua moeda, que, após o fim da conversibilidade ouro-dólar, tornara-se referência única no curso das finanças internacionais. O ponto central que não pode ser esquecido é que, com o dólar se tornando a moeda fiduciária de curso internacional, houve uma retomada do poder americano no globo, uma vez que, como nos lembra Franklin Serrano (2004), os Estados Unidos passam a ser os únicos com a capacidade de operar no sistema financeiro internacional sem restrição externa de seu balanço de pagamentos.

Como o dólar é o meio de pagamento internacional, ao contrário dos demais países, praticamente todas as importações dos EUA são pagas em dólar. Isso também implica que praticamente todos os passivos externos americanos são também denominados em dólar. Como os dólares são emitidos pelo FED (banco central americano), é simplesmente impossível (enquanto as importações americanas forem pagas em dólar) os EUA não terem recursos (dólares) suficientes para pagar suas contas externas. Além disso, naturalmente é o FED que determina diretamente a taxa de juros de curto prazo do dólar, enquanto as taxas de juros de longo prazo em dólar são inteiramente dominadas pelas expectativas do mercado sobre o curso futuro da taxa do FED (Serrano, 2004:211).

Com este pano de fundo, estavam criadas as condições para a grande virada conservadora responsável pela reorganização do cenário político mundial e pela onda neoliberal que se verificaria nos anos subsequentes. Era o triunfo do liberalismo de Friedrich Hayek (Nobel de economia em 1974) e do monetarismo de Milton Friedman (Nobel de economia em 1976) sobre o intervencionismo estatal de Keynes e o desenvolvimentismo que haviam sido responsabilizados pela estagflação do período anterior. A diplomacia do dólar forte foi responsável por uma enorme recessão mundial no início dos anos 80 e pela quebra de várias economias nacionais, inclusive a do Brasil. É neste momento em que o exorbitante endividamento externo que mantinha o crescimento econômico brasileiro começa a cobrar o seu preço.

5.2 Neoliberalismo e desnacionalização no Brasil dos anos 90

O aumento dos serviços da dívida e a crescente dificuldade de se obter divisas após a moratória do México em 1982 levaram a economia brasileira a uma séria crise de liquidez. A solução apresentada pelos países desenvolvidos para socorrer os devedores passava pela adesão irrestrita aos planos econômicos que previam novos empréstimos condicionados às regras do

mercado e à implementação de várias reformas liberais. Desta forma, a “década perdida”, como ficaram conhecidos os anos 80, representaram o fim dos planos desenvolvimentistas no Brasil e o atrelamento à nova guinada liberal imposta pelos países centrais. A ortodoxia econômica ganhava força a despeito das tentativas de resistência de vários países em alinhar-se à política americana.

Todos tinham claro, de 1979 a 1981, que não deviam alinhar-se, mas apesar disso todos foram submetidos. Todos os países desenvolvidos do mundo, quaisquer que sejam seus governos – socialistas, socialdemocratas, conservadores, etc. – estão praticamente alinhados em termos de política cambial, política de taxas de juro, política monetária e política fiscal. O resultado deste movimento é que o espectro das taxas de crescimento, das taxas de câmbio e das taxas de juro passou a ser concêntrico ao desempenho dessas variáveis no âmbito da economia americana. Todos os países foram obrigados, nestas circunstâncias, a praticar políticas monetárias e fiscais restritivas e superávits comerciais crescentes, que esterilizam seu potencial de crescimento endógeno e convertem seus déficits públicos em déficits financeiros estruturais, inúteis para uma política de reativação econômica (Tavares, 1985:7).

As principais reformas tidas como necessárias para que a América Latina saísse de sua estagnação econômica e endividamento exorbitante foram reunidas e apresentadas por John Williamson em Washington no ano de 1989. O pacote de medidas apresentado por Williamson em seu *paper* tinha, supostamente, o objetivo de fazer com que os países periféricos retomassem o caminho do crescimento, do aumento da riqueza e do desenvolvimento. Foi neste momento cunhada a expressão Consenso de Washington, que nada mais era do que uma lista das políticas e reformas que estavam sendo requeridas na América Latina pelos principais centros e círculos de poder sediados em Washington, nos Estados Unidos.

A irrupção do novo paradigma liberal, que representava novamente o triunfo da economia de mercado, levou forçosamente os governantes brasileiros a considerarem conveniente o término da experiência desenvolvimentista. Todavia, em razão da abertura econômica indiscriminada, aprofundaram-se as dependências estruturais com relação aos países centrais, sobrepondo novamente os interesses das forças globalizantes ao interesse nacional. Sob o signo neoliberal, as nascentes forças nacionais foram destruídas e cederam espaço para as forças do capitalismo transnacional. Este novo contexto político e econômico revelou-se regressivo ao reavivar a importância do setor primário exportador no empreendimento nacional, restabelecendo, de certa forma, o paradigma liberal conservador do século XIX e até mesmo sua

herança colonial mercantil. A transição do regime militar no Brasil para o governo civil em 1985, embora tenha alterado a estrutura política do país, pouco afetou o modelo de inserção internacional que vinha sendo orientado externamente pelos países centrais.

No Brasil, o neoliberalismo identificado com o período de retomada da hegemonia americana nos anos 80 substituiu a experiência cepalina de forte influência keynesiana que professava a importância estratégica de um Estado intervencionista e condutor de uma política externa autônoma. Esse novo paradigma liberal, ao erigir sua própria visão de mundo à base dos modelos propostos por Hayek e Friedman, desconsiderava a visão estruturalista tradicional centro-periférica ao encampar o discurso da globalização do final do século XX. Desta forma, voltou a ganhar destaque a idéia de unificação do mundo assentada sobre as forças transnacionais do capitalismo e os benefícios do livre mercado global, em detrimento da crítica que vinha sendo desenvolvida no âmbito da Cepal à ideia ricardiana clássica da divisão internacional do trabalho e das vantagens comparativas.

Um aspecto fundamental para que o Brasil reorientasse seu desenvolvimento em relação à nova matriz neoliberal era o fato de que sem a adoção do pacote de reformas seria impossível conseguir empréstimos no sistema financeiro internacional e renegociar suas dívidas catastróficas. Isso porque os proponentes das reformas neoliberais eram os próprios financiadores da dívida nacional. Por isso, os órgãos multinacionais e o sistema bancário privado estabeleceram que a reintrodução da América Latina no sistema econômico mundial estaria condicionada à adoção das políticas econômicas elencadas no referido Consenso de Washington. Esse termo passou a ser conhecido pelo mundo afora por designar um receituário de caráter neoliberal que continha, dentre suas principais medidas, a exigência de maior disciplina fiscal com redução nos gastos públicos, a obrigatoriedade da abertura comercial, a eliminação das restrições para o ingresso de investimento estrangeiro direto e a necessidade de privatização das empresas estatais.

Desta maneira, tem início, no final dos anos 80, um processo de liberalização comercial no Brasil que avança de forma acelerada até meados da década seguinte. Um dos principais resultados deste processo foi a penetração cada vez mais intensa dos produtos importados, em especial após o Plano Real, que, em seus primeiros anos, se assentava sobre a combinação de abertura comercial e sobrevalorização cambial. De acordo com Gonçalves

(2005), o coeficiente médio de penetração das importações no período aumentou de 7% em 1990-93 para 10.8% em 1994-98 e para 14.2% em 1999-2001.

No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) constata-se, em acordo com a nova ideologia liberal, uma forte e incontestável tendência à desnacionalização das empresas no país, cuja principal característica foi a perda relativa de poder tanto dos empreendimentos estatais quanto dos empreendimentos privados nacionais. Neste momento, percebiam-se insustentáveis os grandes projetos nacionais postos em prática a partir do II PND sob tutela e financiamento do poder público. A economia brasileira, profundamente abalada pela crise de sua dívida externa e atrelada às diretrizes das instituições financeiras internacionais, entra em uma fase ainda mais intensa de concentração de capital, em especial devido à crescente importância relativa dos grupos estrangeiros em operação no país.

Intensificam-se as operações de fusões e aquisições em um período de graves desequilíbrios e de desempenho muito fraco da economia nacional. À medida que a liberalização comercial ganha corpo, numerosas empresas privadas de capital nacional de grande porte, como Metal Leve, Arno, Lacta, Kibon, Cofap, Dako e Bamerindus, dentre muitas outras, vão sendo adquiridas por empresas de capital externo. Alguns exemplos de grandes empresas compradoras são Rhodia, Bosh/Siemens, HSBC, Philip Morris, General Electric, Santander, Unilever, Monsanto e Carrefour, dentre outras. Gonçalves (2005:138) apresenta dados confirmando que 59% das 508 operações de fusões e aquisições registradas no Brasil no período de 1993-97 tiveram envolvimento de empresas de capital externo.

Simultaneamente a este processo de dominação e concentração por parte do capital internacional, ocorre, em acordo com o receituário de matriz neoliberal, um extraordinário processo de privatização realizado no primeiro governo FHC (1995-98). As privatizações de empresas federais e estaduais serviram como outro importante meio pelo qual o capital estrangeiro continuou a entrar no país, particularmente no setor de serviços. Empresas que antes compunham as bases dos grandes projetos geopolíticos e logísticos nacionais são desnacionalizadas e passam a ser expressão direta do desmonte da tentativa anterior de se erigir um projeto nacional.

Em um país ainda em formação, como é o Brasil, a predominância da lógica das empresas transnacionais na ordenação das atividades econômicas conduzirá quase necessariamente a tensões inter-regionais, à exacerbação de rivalidades corporativas e à

formação de bolsões de miséria, tudo apontando para a inviabilização do país como projeto nacional (Furtado, 1992:35).

O pacote de privatizações associado ao enfraquecimento das empresas de capital nacional e às demais medidas neoliberais fez com que os desígnios do desenvolvimento ficassem a cabo da lógica corporativa das novas grandes empresas em operação no país. Desta maneira, a racionalidade que impera sobre o processo de articulação territorial se afasta dos propósitos de integração e interdependência das distintas regiões do país, enfraquecendo os vínculos de solidariedade entre elas e reiterando a constituição de regiões desconectadas e em competição.

5.3 Transportes e a desarticulação territorial brasileira no século XXI

A onda de privatizações que marcou o governo Fernando Henrique Cardoso e toda a década de 1990 no Brasil chegou ao sistema nacional de transportes com a inclusão da Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima (RFFSA) no Programa Nacional de Desestatização em 1992. A RFFSA havia sido criada em 1957 como uma tentativa do governo federal de salvar as empresas ferroviárias que vinham verificando sucessivos déficits orçamentários a partir de 1945. Em resumo, o governo brasileiro assumiu o controle das empresas endividadas com o intuito de promover e administrar o desenvolvimento do setor de transportes ferroviários. Todavia, na prática, pouco se percebeu do desenvolvimento anunciado, pois a extensão total da malha se reduziu e o modal se manteve inexpressivo frente ao acelerado crescimento do novo padrão rodoviário.

Após a crise da dívida externa dos anos 80, a privatização foi a alternativa encontrada para a retomada de investimentos no setor. Com o objetivo de aumentar a oferta e a qualidade dos serviços de transporte ferroviário, o governo federal adotou então ações voltadas para a privatização, concessão e delegação de serviços públicos à iniciativa privada. No entanto, o que se viu foi uma enorme expropriação do patrimônio público, que, em parte, foi abandonado. Os trechos mais rentáveis do setor foram objeto de investimentos e passaram à administração privada por um período de 30 anos, prorrogáveis por mais 30. Basicamente as ferrovias passaram a ser operadas por empresas do setor de logística que pouco tem feito no sentido de promover uma mais efetiva integração nacional, uma vez que cumprem apenas seus compromissos com a lucratividade do capital, ou seja, explorar as áreas onde previamente já existam elementos de

viabilidade econômica. O problema desta dinâmica de desenvolvimento e crescimento econômico é o aprofundamento das assimetrias regionais. Assim como afirma Myrdal (1960):

As duas leis mais importantes do subdesenvolvimento e do desenvolvimento econômico no regime do *laissez-faire* são uma tendência inerente no livre jogo das forças de mercado a criar desigualdades regionais e o fato de que essa tendência tanto mais se agrava quanto mais pobre for um país (Myrdal, 1960:52).

Como as concessionárias que assumiram o controle das estradas de ferro não se interessaram pelo transporte de passageiros, a circulação de pessoas por este modal está praticamente extinta no país, outro grande problema do setor. Os dois principais trechos em funcionamento para transporte de passageiros são operados pela Vale, um na Estrada de Ferro Vitória a Minas (EFVM) e outro na Estrada de Ferro Carajás (EFC). De acordo com o último levantamento disponível na página da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), o número de passageiros interurbanos transportados por trem, que já era pequeno, caiu ainda mais após as privatizações no setor. No ano 2000, enquanto mais de 132 milhões de passageiros foram transportados pelo sistema interestadual e internacional de transporte rodoviário coletivo brasileiro, em todo o sistema ferroviário nacional apenas 1,6 milhões de passageiros foram transportados (Anuário Estatístico de 2001, disponível em www.antt.gov.br).

O sistema de concessões ferroviárias dividiu a malha, que já era dispersa e isolada, em submalhas regionais, o que criou dificuldades ainda maiores de circulação. A situação se torna mais grave em razão da falta de um padrão único entre as bitolas, o que evidencia uma condição de inexistência de um sistema ferroviário que seja de fato nacional. Na tabela 12 é possível visualizar como é distribuída atualmente a malha ferroviária total, sua origem, tipo de bitola e principais concessionárias em operação.

Hoje, a malha ferroviária do Brasil se estende por pouco mais de 29 mil km administrados, em sua grande maioria, por grandes operadores logísticos. Mais de 85% das ferrovias em funcionamento são provenientes da extinta RFFSA e permanecem com seus traçados originais. Como a infraestrutura é herdada de períodos históricos progressos, há a referida diferença no padrão das bitolas. Nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro e nas estradas de ferro mais recentes, como a EFC, a Transnordestina e a Norte-Sul, utiliza-se bitola

larga¹⁰. Esse padrão cobre quase 20% da malha ferroviária nacional, sendo que praticamente todo o restante é coberto por bitola métrica (1 metro de largura entre os trilhos), que possui velocidade de cruzeiro mais baixa.

Tabela 12 – Extensão da malha ferroviária brasileira em 2009 (em km)

Operadoras Reguladas pela ANTT	Origem	Bitola 1,60	Bitola 1,00	Bitola 1,435	Bitola Mista	Total
ALLMO - América Latina Logística Malha Oeste	RFFSA	-	1 945	-	-	1 945
ALLMS - América Latina Logística Malha Sul	RFFSA	-	7 293	-	11	7 304
ALLMN - América Latina Logística Malha Norte	-	500	-	-	-	500
ALLMP - América Latina Logística Malha Paulista	RFFSA	1 463	243	-	283	1 989
FCA - Ferrovia Centro Atlântica	RFFSA	-	7 910	-	156	8 066
MRS - MRS Logística	RFFSA	1 632	-	-	42	1 674
FTC - Ferrovia Tereza Cristina	RFFSA	-	164	-	-	164
TNL - Transnordestina Logística	RFFSA	-	4 189	-	18	4 207
FERROESTE - Estrada de Ferro Paraná Oeste	-	-	248	-	-	248
EFVM - Estrada de Ferro Vitória a Minas	-	-	905	-	-	905
EFC - Estrada de Ferro Carajás	-	892	-	-	-	892
VALEC/Subconcessão: Ferrovia Norte-Sul FNS	-	571	-	-	-	571
Demais Operadoras	Origem	1,60	1,00	1,435	Mista	Total
CBTU	-	63	149	-	-	212
CPTM/Supervia/Trensurb/CENTRAL	-	537	75	-	-	612
Trombetas/Jarí	-	68	35	-	-	103
Corcovado/Campos do Jordão	-	-	51	-	-	51
E. F. Amapá	-	-	-	194	-	194
TOTAL	-	5 726	23 207	194	510	29 637

Fonte: ANTT.

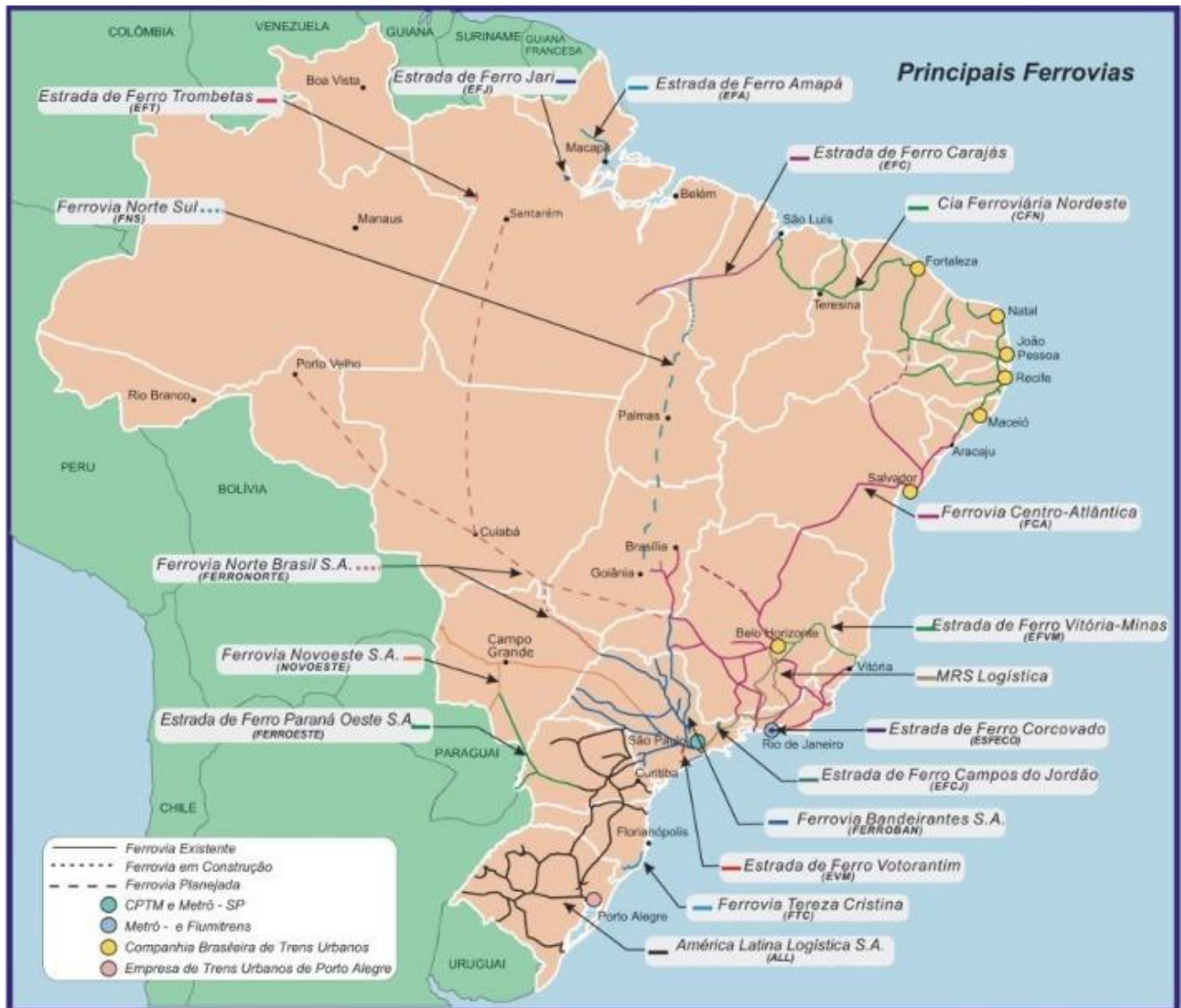
Além de sua limitada extensão em relação à amplitude territorial do país e de sua diferença entre bitolas, percebe-se que o desenho da malha ferroviária se aproxima muito daquele projetado em 1930 (Figura 1), o qual era essencialmente planejado para a atividade primário-exportadora que movimentava a economia nacional antes da diversificação produtiva promovida pela industrialização. Atualmente, os traçados continuam sem estimular a circulação da renda nacional dentro do próprio território, se especializando no transporte de cargas que seguem para exportação. De acordo com pesquisa realizada pelo Centro de Estudos em Logística (CEL-Coppead) em 2004, 63% dos produtos movimentados por vagões no Brasil eram minério

¹⁰ A Bitola nas ferrovias é a largura existente entre os dois trilhos. As ferrovias pelo mundo adotam diferentes tipos de bitola, sendo a mais comum a de 1,435 mm de largura, conhecida como bitola padrão. Os trilhos com bitolas de largura superior a esse padrão são conhecidos como sendo de bitola larga. No Brasil a bitola larga é adotada, de acordo com o Plano Nacional de Viação, como sendo de 1,600 mm.

de ferro, o que evidencia que os fluxos minerais, em grande medida da região Norte, respondem por parcela significativa do transporte ferroviário no país.

Desta maneira, como pode ser observado no mapa a seguir, não há pontos de entrelaçamento que possam constituir redes de articulação interna. Por isso, a inserção externa permanece sendo traço primordial dos planos de integração em detrimento de uma mais homogênea articulação interna do território.

Figura 3 – Mapa das concessões ferroviárias



Fonte: ANTT, 2010.

Outra característica essencial do sistema nacional de transportes ferroviários é o desequilíbrio existente entre os planos de investimento, que, em sua maioria, se destinam aos novos *fronts* primário-exportadores. Percebe-se que os próximos trajetos planejados (demonstrados pelas linhas descontínuas no mapa) se localizam nas regiões produtoras de grãos do centro-oeste e se mostram como alternativas de rotas para o escoamento da produção pela face norte do país. Desta maneira, há uma maior valorização das regiões primário-exportadoras, em especial das localidades produtoras de soja e minério em detrimento das demais. Embora as áreas primário-exportadoras se valorizem, isso ocorre de forma muito assimétrica dentro das próprias Unidades Federativas, gerando um enorme desequilíbrio interno, como será visto no caso do Pará apresentado no capítulo seguinte. Neste sentido, voltamos a encarar a problemática da ausência de um plano nacional destinado a um desenvolvimento mais homogêneo do país. As políticas públicas não podem se omitir no exercício de melhor orientar a configuração do território e a distribuição de renda, pois:

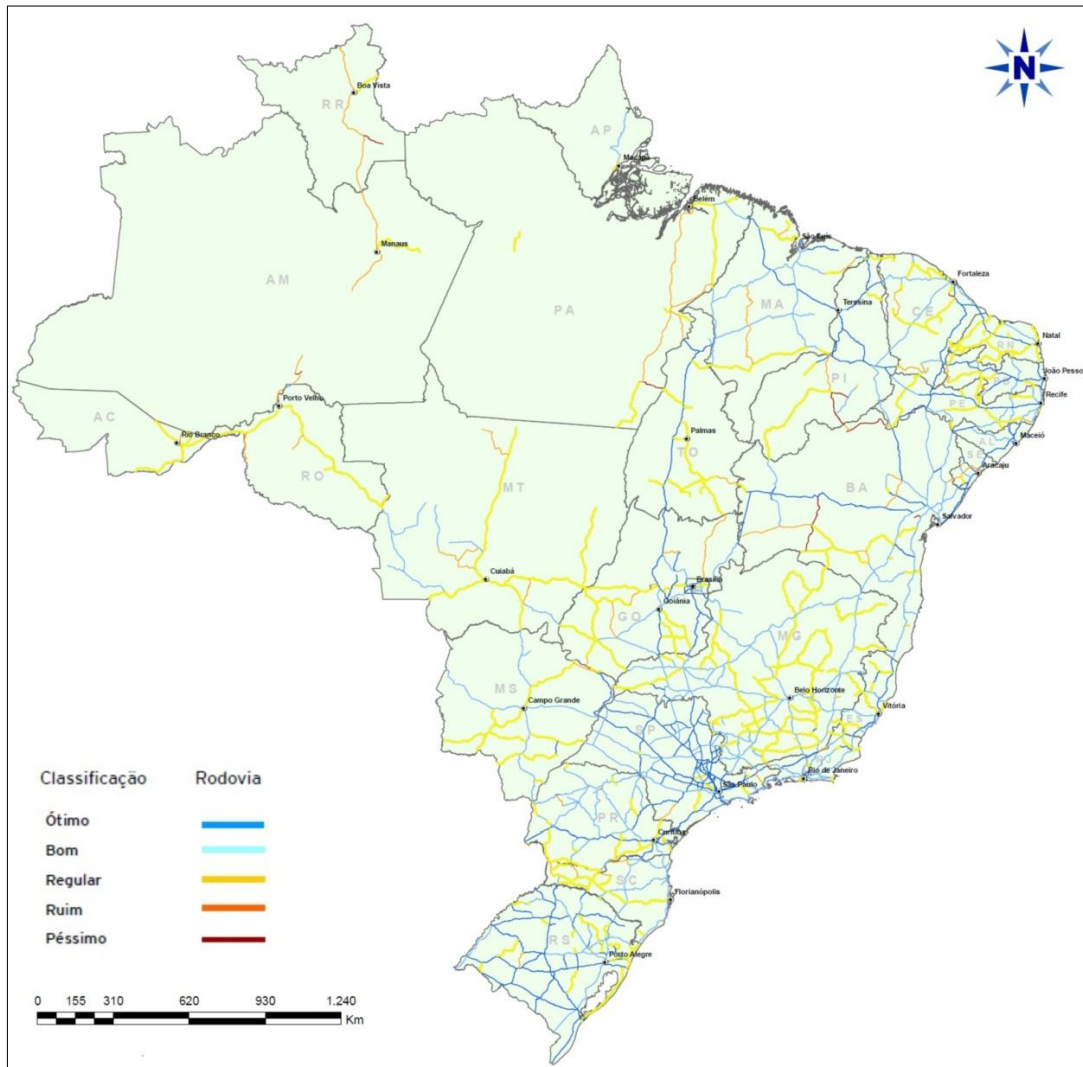
A interferência do governo tem uma grande preponderância no desenvolvimento das regiões atrasadas dos países subdesenvolvidos. De fato, o governo deseja dedicar o máximo de sua capacidade à tentativa de impedir, em parte, os efeitos de polarização resultantes da ação das forças de mercado. O governo pode conceder vantagens especiais de tributação, ou criar economias exteriores através dos investimentos públicos (Hirschman, 1961:291).

Todavia, o que tem se observado é a ampliação da infraestrutura de transportes pelas novas fronteiras do Centro-Oeste e Norte do país de forma condicionada às forças da globalização que exigem contrapartidas econômicas de curto prazo. A logística, desta maneira, não se submete a um plano nacional de desenvolvimento, mas sim aos interesses corporativos das principais empresas transnacionais em atividade no país. Por isso, os investimentos se concentram nos grandes corredores primário-exportadores, deixando as demais porções do território nacional expostas aos chamados efeitos regressivos de Myrdal (1960). De acordo com este autor, a expansão econômica em uma localidade produz efeitos regressivos em outra, isto é, os movimentos de mão-de-obra, capital, bens e serviços tendem a ser positivos em áreas em expansão e negativos em áreas de menor desenvolvimento relativo. Por isso, ele afirmava que o livre jogo das forças de mercado tende a aumentar as desigualdades.

Em relação ao transporte rodoviário, predominante em território nacional, a situação é de escassez da malha pavimentada e precariedade na maioria dos pavimentos. Embora o modal

tenha se constituído como principal meio de transporte do país, as condições de trafegabilidade são muito distintas entre as diferentes regiões. Pistas esburacadas, com sinalização ineficiente e sem conservação do entorno são comuns, oferecendo riscos reais para os viajantes e deprimindo a macroprodutividade da economia nacional. Pesquisa (Pesquisa CNT de rodovias 2010, disponível em www.cnt.org.br) realizada pela Confederação Nacional dos Transportes em 2010 avaliou toda da malha rodoviária federal pavimentada e os principais trechos sob gestão estadual e sob concessão, o que engloba quase a metade das rodovias asfaltadas no Brasil. O diagnóstico da pesquisa pode ser observado na figura a seguir. Aproximadamente 90 mil km de vias pavimentadas são mostrados no mapa.

Figura 4 – Classificação do Pavimento no Brasil



Fonte: CNT, 2010.

É possível verificar no mapa que há um predomínio de vias em estado regular, sendo extremamente assimétrica a distribuição espacial das vias em estado considerado ótimo ou bom. De acordo com o relatório da pesquisa, comparativamente ao ano de 2009, “é possível observar uma melhoria na extensão do pavimento classificado como ótimo ou bom de 8,3 pontos percentuais” (CNT, 2010), da mesma forma como também houve melhoria na extensão dos trechos classificados como ótimos ou bons em relação à sinalização. Todavia, um aspecto interessante de se observar é que essa melhoria, em grande parte, é representativa de melhorias observadas em trechos concedidos à administração privada. Se forem isolados os dados da pesquisa em relação às vias administradas pela gestão pública, verifica-se que, nas condições gerais do pavimento, houve um decréscimo dos trechos considerados ótimos da casa dos 8,0 pontos percentuais para 7,1 de 2009 para 2010. Já em relação aos trechos concedidos à administração privada, houve, no mesmo período, um acréscimo dos trechos considerados ótimos da casa dos 42,5 para 54,7 pontos percentuais. O maior problema é que os trechos operados pelas concessionárias no Brasil, além de constituírem a maior malha rodoviária pedagiada do mundo (Padula, 2008:60), se concentram nas regiões do país que possuem economia mais dinâmica, como pode ser observado no mapa das concessões rodoviárias a seguir.

Figura 5 – Mapa das concessões rodoviárias administradas pela ANTT



Fonte: ANTT, 2010.

Embora haja uma diferença nítida nas condições de tráfego das rodovias operadas por concessionárias, os preços cobrados nas praças de pedágio interferem significativamente nos custos finais das mercadorias em circulação, além de impactarem negativamente o transporte de passageiros. Em todos os sentidos, os resultados diretos deste período recente sobre o sistema de transportes brasileiro se manifestam sobre o espaço nacional na forma de fragmentação do território e ampliação das desigualdades sócio-espaciais. “Certo ou falso que o caminho cria o tipo social, o fato é que no Brasil uma coisa é sem dúvida verdadeira: a influência considerável que as comunicações e transportes exercem sobre a formação do país” (Prado Jr., 2004:237).

À medida que a articulação interna do território nacional permanece frágil e ineficiente, a geração de empregos, a aceleração dos fluxos de capital e a distribuição de renda permanecem limitadas em seu potencial. Desta maneira, a morosidade do sistema nacional de transportes é um fator importante que contribui para inviabilizar o pleno desenvolvimento social e econômico do país. Os efeitos diretos e visíveis desta formação sócio-econômica nacional se manifestam por meio de assimetrias regionais e favorecimento de parcelas específicas da população e do território. Um exemplo claro do que se pretendeu demonstrar com esta pesquisa pode ser verificado no modelo atual de desenvolvimento que tem sido levado a cabo no Estado do Pará. O caso paraense corrobora a tese de que o território brasileiro permanece, ainda hoje, fragmentado, desarticulado e utilizado como área de exploração econômica de grandes grupos corporativos em detrimento de um desenvolvimento mais homogêneo e democrático.

CAPÍTULO 6

2011: DESARTICULAÇÃO TERRITORIAL, SUA MANIFESTAÇÃO ATUAL NO BRASIL E OS IMPACTOS DO CRESCIMENTO NO ESTADO DO PARÁ

A questão que fica a descoberto, entretanto, é a de como compreender o movimento de uma sociedade heterogênea. Ou seja, já que ela não “evolui” na direção da homogeneidade, qual será o seu comportamento dinâmico? É nesse ponto que o conceito de semiperiferia de Wallerstein assume importância. Enquanto síntese contraditória, ela combina, em um mesmo território e em um mesmo momento, espaços e tempos díspares cujo ajuste é conseguido a partir de instrumentos políticos, onde o Estado assume papel central.

Bertha Becker – “Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo” (2010:201)

Gigante pela própria natureza, a região amazônica se tornou mundialmente conhecida por abrigar a maior floresta tropical do mundo. Nela é possível encontrar, além de inúmeras nascentes que formam a maior bacia fluvial do planeta, incontáveis outros recursos naturais com as mais diversas e, em muitos casos, ainda desconhecidas possibilidades de utilização pelo homem. Todavia, a maior parte de toda riqueza potencial embutida nesta enorme porção do território nacional não tem sido aproveitada positivamente pelos brasileiros. Boa parte das explicações para isso pode ser encontrada no alto índice de desconhecimento sobre a região e nas grandes dificuldades existentes para acesso à área, o que faz com que este pedaço do país seja visto como outro Brasil.

As preocupações que motivaram este estudo de caso partiram das inquietações relativas ao abismo que existe separando o país em duas porções, uma litorânea voltada para o sul e outra continental voltada para o norte e centro da América do Sul. Enquanto observamos que a porção centro sul, embora represente uma área territorialmente muito inferior, participa com mais de 73% da produção interna bruta do país, vemos a região norte cobrindo uma área 2,7 vezes maior e representando apenas 5% desse índice¹¹. Deparando-se com dados dessa envergadura, são confirmadas todas as suspeitas de que vivemos atualmente em um território

¹¹ Os dados foram obtidos junto ao IBGE e se referem ao ano de 2006. Para efeito comparativo considera-se como centro sul apenas as regiões Sudeste e Sul do país e como norte amazônico apenas a região Norte. Desta maneira as regiões Nordeste e Centro-Oeste, que representam juntas 37% do território nacional e 21% do PIB não aparecem na comparação. A opção por descartar esses dados se justifica por considerarmos que ambas as regiões possuem áreas de transição entre as duas regiões que pretendíamos cotejar.

nacional soberano dividido em duas partes bem distintas não apenas em relação a seus domínios morfoclimáticos, mas também em relação a seus atuais índices de produtividade e desenvolvimento.

Desta forma, a principal inquietação que vem à tona neste momento passa justamente por entender porque os projetos de infraestrutura de transportes direcionados à região centro e norte do país permanecem encobertos por inúmeras desconfianças. A falta de credibilidade em relação a um efetivo sistema de transportes na região se origina da percepção de que, além de se manter distante do restante do país, a Amazônia brasileira não se mostra aberta ao surgimento de economias externas. Por economias externas entende-se toda a sorte de benefícios, antes inexistentes, que poderiam ser absorvidos localmente em decorrência da implantação de uma obra de grandes proporções, como é o caso das obras de infraestrutura. A existência dessas externalidades positivas, ou economias externas, se configura como uma importante alavanca para o desenvolvimento econômico, pois muitos empreendedores tomam suas decisões de investimento em razão do potencial presente e futuro de se existirem, em determinados locais, tais externalidades.

Quando assumimos que os projetos de infraestrutura de transportes não geram economias externas positivas, supomos uma incongruência sistêmica, pois, apesar de haver investimentos destinados ao setor de transportes na região, os benefícios do desenvolvimento são percebidos de forma muito assimétrica. Isso ocorreria porque o poder político nacional está submetido de tal forma às forças do poder econômico global que tem sido incapaz de romper com o ciclo de desenvolvimento atado e dependente que marca sua história. A estrutura hierárquica de poder do sistema mundial se fundamenta na divisão internacional do trabalho que opera em favor dos países industriais centrais em detrimento dos primário-exportadores periféricos. De acordo com Wllenstein (2004b), os Estados hierarquicamente mais fortes se relacionam com os mais fracos através do exercício de sua autoridade por pressão. Estados fracos são pressionados a abrirem suas fronteiras à entrada de produtos com alto valor agregado ao mesmo tempo em que se vêem limitados à condição vendedores de produtos básicos. Quanto mais fraco é um Estado menores são suas possibilidades de gerar acumulação de capital em seus próprios territórios.

A relação entre o desenvolvimento e o potencial primário-exportador da região amazônica não é nenhuma novidade, tendo sido observada já há alguns séculos. Desde sua

ocupação no período colonial, a Amazônia não fugiu à regra da ocupação do restante do Brasil e de toda a América Latina, uma vez que fez parte do amplo processo de expansão ultramarina desencadeado pelas empresas comerciais européias e, mais especificamente, pelos então poderosos Estados Ibéricos. Neste período de formação do moderno sistema mundial, forjou-se no Brasil colônia a mais antiga periferia da economia-mundo capitalista, apoiada em uma visão onde o progresso era entendido como crescimento econômico e prosperidade à base de uma cabal exploração da terra e de seus recursos naturais. A procura incessante pela acumulação de capital por parte das potências hegemônicas estimulou diversas inovações para viabilizar o expansionismo em busca de novos recursos para além das fronteiras consolidadas. É neste contexto de valorização do potencial natural de novas regiões que se inserem a apropriação e o povoamento da Amazônia, sempre marcados por uma dinâmica exploratória e extrativista dos recursos lá encontrados.

As especiarias amazônicas foram os primeiros produtos da região valorizados pelos europeus no mercado mundial e razão principal das primeiras correntes expedicionárias levadas a cabo no local. As chamadas “drogas do sertão”¹² detinham alto valor de mercado para uso das elites européias, sendo responsáveis pela formação do primeiro grande corredor de exportação na região durante os séculos XVII e XVIII, o curso do rio Amazonas. Ao longo das margens desse rio foram construídas as primeiras fortificações portuguesas e distribuídas as diferentes ordens religiosas que reuniam os índios para sua catequização e posterior utilização como mão-de-obra. Somavam-se ainda aos militares, índios e missionários, uma leva de degradados, desbravadores e naturalistas que seguiam o rio em busca de descrições mais detalhadas e novas informações sobre a Amazônia. Era o princípio de uma ocupação capitalista que deu origem aos primeiros núcleos populacionais modernos da região. Cidades paraenses como Óbidos, Santarém, Almeirim e Belém são exemplos de núcleos de povoamento que se desenvolveram movidas pelo afã extrativista ao longo do vale do grande rio.

Todavia, devido à desorganização do sistema missionário e às transformações que vinham se desencadeando no nascente sistema mundial moderno desde o início do século XVIII, o período de exploração das “drogas do sertão” se encerrou de forma breve. Houve então, uma fase de estagnação econômica na região que somente viria ser superada várias décadas mais tarde

¹² As chamadas drogas do sertão eram especiarias encontradas na região amazônica, como canela, cravo, anil, cacau, raízes, sementes, salsaparrilha, etc.

com a valorização de um novo produto extrativo na região, a borracha. A grande transformação mundial advinda da ascensão do capitalismo industrial também revolucionou a economia e a vida como um todo na Amazônia. A borracha tornou-se um dos mais importantes insumos básicos para as novas plantas industriais que vinham se disseminando no centro do capitalismo mundial, sendo utilizada desde a produção de utensílios domésticos até pneus, armas e navios. Os seringais localizados na floresta representavam, assim, o ponto inicial de uma cadeia produtiva que se encerrava nas grandes indústrias norte-americanas e européias. Desta forma, a fase mais rentável do processo produtivo se localizava fora do país. Isso significa que, embora o contingente populacional tenha crescido, o nível de renda da região permanecia dependente das oscilações do mercado internacional da *commodity* vegetal.

Além disso, a concentração de renda nas mãos dos grandes “coronéis” da borracha era outra característica marcante do período. Intensa desigualdade social e territorial caracterizou o ciclo da borracha na Amazônia. A vida que se constituía nas emergentes cidades de Manaus e Belém contrastava com as condições de semi-escravidão verificadas nos seringais encravados na floresta. Segundo Wallerstein (2004b:53), em Estados mais fracos é maior a suscetibilidade à ocorrência de forças como militares, barões e mafiosos, que muitas vezes se utilizam do próprio poder do Estado para fazer valer seus interesses. O maior problema é que, à medida que a acumulação de capital se restringe a uma pequena parcela da população, basta um desequilíbrio na concorrência internacional para uma vertiginosa queda nos preços encerrar todo um ciclo de abundância. Com o aumento na concorrência internacional da borracha o declínio dos coronéis e das grandes cidades foi súbito, cruel e seguido por uma longa fase de estagnação econômica.

6.1 A (des)articulação corporativa e o caso emblemático do Pará

Atualmente, as grandes corporações multinacionais atuam como verdadeiros *players* na economia e no sistema financeiro mundial. Em geral, são grandes corporações de capital aberto constituídas por aplicadores financeiros em escala global que se materializam em suas diversas feições pelo globo terrestre. Na região amazônica, a materialização destes interesses corporativos acontece com a constituição de grandes unidades extrativas de recursos naturais que estabelecem uma logística própria de operação. Essa concentração de riqueza em forma material e financeira estabelece, portanto, uma relação intrínseca com as esferas de poder político, o que

facilita a implantação de projetos de infraestrutura que atuem prioritariamente atendendo seus interesses.

Quanto mais concentradas a renda e a riqueza, maior o descompasso entre o sistema econômico e o sistema político e maior a influência do poder econômico na política – para garantir que o peso dos interesses econômicos corresponda à sua influência no sistema de decisão política, inclusive para que aqueles interesses fiquem salvaguardados (Guimarães, 2007:165).

Um dos resultados que pode ser observado na região amazônica – fruto da dinâmica econômica de operação global entre um centro industrial e uma periferia primário-exportadora – é a maneira como se estrutura o sistema de transportes e, conseqüentemente, seus efeitos sobre o desenvolvimento regional. Percebe-se claramente que o desenho formado pela distribuição geográfica do sistema de transportes na região da Amazônia brasileira aponta para a constituição de grandes corredores de exportação que facilitam o escoamento de *commodities* do interior para fora do território nacional, correspondendo assim aos interesses das grandes corporações lá instaladas.

Essa feição territorial particular, assumida em razão da distribuição dos principais eixos viários, dificulta tanto o acesso à região quanto o acesso na região, de forma que a Amazônia brasileira fica, em sua maior parte, inacessível e intransitável. Essa característica dos traçados voltados fundamentalmente para o litoral ocasiona um importante problema de articulação interna que dificulta significativamente o deslocamento regional formando grandes vazios de conectividade. A maior parte da circulação fica então restrita às rotas que seguem das bases extrativas aos portos exportadores.

As principais implicações desta estrutura de transportes para o desenvolvimento na Amazônia são o subaproveitamento do mercado interno como elemento dinamizador e fortalecedor da economia doméstica, a persistência dos conflitos distributivos de renda e a inviabilidade de serem gerados efeitos de encadeamento formadores de cadeias produtivas nos locais mais afastados dos grandes eixos viários. Isso, além de subaproveitar os recursos naturais e enfraquecer a economia nacional, perpetua o processo de desintegração desta porção do território. Não havendo beneficiamento local dos produtos da região aumenta-se a vulnerabilidade interna e externa do país, que fica incapaz de explorar todo o seu potencial de desenvolvimento endógeno.

O ponto que queremos destacar é que as atuais decisões políticas no Brasil em relação aos projetos de infraestrutura de transportes têm obedecido princípios meramente econômicos em benefício de grandes grupos de empreendimento instalados nas regiões Centro-Oeste e Norte do país. Essa dinâmica da economia política nacional favorece uma lógica liberal de relações internacionais que pressupõe, erroneamente, uma ideia de que todas as nações do planeta formariam uma sociedade global economicamente equânime, pacífica e sem barreiras. Os equívocos de tal caminho de desenvolvimento já foram identificados há décadas pelos estruturalistas latino americanos. Prebisch (1949) e Furtado (1968), por exemplo, constroem o núcleo de sua teoria em oposição à formulação teórica clássica ricardiana das vantagens comparativas e do livre comércio internacional. O ponto central é questionar o postulado de que a partir da divisão internacional do trabalho e do livre comércio mundial seria possível chegar a um equilíbrio técnico e econômico entre os países do centro e da periferia do sistema mundial.

Prebisch (1949) argumenta que, devido às disparidades das estruturas produtivas nos pólos central e periférico, a premissa de que a periferia realizaria o *catch up*¹³ em relação ao centro é falsa. Essa constatação foi comprovada por um estudo estatístico da relação de preços e poder compra entre os países durante o último quartel do século XIX e o primeiro do século XX. Neste estudo verificou-se que o poder de compra dos países periféricos se deteriorou em relação aos países centrais. De acordo com este ponto de vista, isso ocorreria porque no centro há uma estrutura produtiva homogênea – com altos índices de produtividade na maioria das atividades econômicas – e diversificada em muitos produtos, ao passo que, na periferia a estrutura produtiva seria heterogênea – distintos níveis de produtividade – e especializada.

Essa diferença no processo produtivo do centro e da periferia causaria uma constante deterioração dos meios de troca entre os pólos, onde o centro sairia sempre beneficiado. Para Prebisch (1949), enquanto o centro retém integralmente os benefícios de seu progresso técnico, a periferia repassa parte de seu próprio progresso técnico para o centro. A explicação para isso reside em duas constatações básicas, uma de que a elasticidade renda da demanda por produtos industriais é maior do que a da demanda por produtos primários, e outra de que a maior coesão da força de trabalho no centro faz com que um aumento de produtividade na indústria, ao invés de ser revertido em baixa nos preços finais, significasse aumento nas taxas de remuneração do

¹³ Literalmente essa expressão é utilizada para se referir ao processo de se alcançar algo que está localizado à frente de uma pessoa ou coisa. Em economia, realizar um *catch up* se refere ao movimento que necessita ser executado pelas economias mais atrasadas para alcançar o grau de desenvolvimento econômico das economias principais.

fator trabalho. Essa relação centro periférica na economia internacional leva a um desenvolvimento desigual das forças produtivas no mundo com fraca propagação do progresso técnico, deterioração dos meios de troca, redução no poder de compra dos trabalhadores e baixa inovação tecnológica na periferia. Desta forma, pensar desenvolvimento e integração do Brasil é raciocinar sobre a posição do país na esfera internacional e problematizar o seu modelo de inserção externa.

Para uma análise mais aproximada dos efeitos da conjuntura internacional sobre os desígnios do desenvolvimento e da evolução da malha viária nacional, é útil dedicar alguma atenção ao caso do desenvolvimento do sistema de transportes no Pará e sua relação com o potencial primário-exportador do Estado. No caso específico do Pará, é interessante observar como o aumento na demanda internacional por *commodities* de origem mineral nas últimas décadas, especialmente por parte da China, tem influenciado a construção da malha de transportes na região. Nos dias atuais, principalmente em decorrência da valorização do minério de ferro no mercado internacional, a região voltou a exercer seu papel de grande fornecedora de produtos básicos para as plantas industriais localizadas fora do país. O Pará, segundo Estado brasileiro em extensão territorial, é a Unidade Federativa do país onde as exportações conferem o maior valor adicionado ao PIB.

Tabela 13 – Coeficiente de exportações sobre o PIB por UF em 2007 – US\$ Bilhões

UF	EXP.	PIB	Δ	UF	EXP.	PIB	Δ
PA	7.92	27.68	28.61%	RO	0.45	8.47	5.31%
MT	5.13	23.73	21.62%	AM	1.1	23.73	4.64%
ES	6.87	33.9	20.27%	CE	1.14	28.25	4.04%
RS	15.01	99.44	15.09%	AP	0.12	3.39	3.54%
PR	12.35	90.96	13.58%	RN	0.38	12.43	3.06%
MG	18.35	136.16	13.48%	PE	0.87	35.03	2.48%
SC	7.38	58.76	12.56%	TO	0.15	6.21	2.42%
MA	2.17	17.51	12.39%	PB	0.23	12.43	1.85%
BA	7.4	61.58	12.02%	SE	0.14	9.04	1.55%
SP	51.73	509.6	10.15%	PI	0.05	7.91	0.63%
GO	3.18	36.72	8.66%	RR	0.01	2.26	0.44%
RJ	14.31	167.23	8.56%	AC	0.01	2.82	0.35%
MS	1.29	15.82	8.15%	DF	0.08	55.93	0.14%
AL	0.66	9.6	6.88%	BRASIL	160.64	1503.38	10.69%

Fonte: IBGE / MDIC. O valor do PIB, originalmente em reais, foi convertido em dólares com base na cotação da moeda americana no último dia do ano de 2007.

Estudar o caso paraense ajuda a compreender como o Brasil, quase 200 anos após sua independência formal, ainda percebe as manifestações de um território fragmentado e desarticulado, em especial na sua porção Centro e Norte. No Pará, o valor das exportações equivale a mais de 28% do valor final de sua renda, sendo correto afirmar que este é um território que se desenvolve fundamentalmente à base de suas exportações. Na tabela anterior é possível verificar que, enquanto a média nacional de participação das exportações na composição do PIB gira em torno de 10%, no Pará essa marca registra um valor quase que três vezes superior. Também é possível observar que o volume em moeda de exportações do Estado ultrapassa a renda total de cinco outros Estados, são eles: o Amapá, Tocantins, Piauí, Roraima e Acre.

A dependência das exportações na composição dos níveis de renda dos territórios é algo extremamente arriscado não apenas por deixar os Estados reféns das oscilações de preços do mercado internacional, mas também, por atrofiar as capacidades de articulação interna.

A partir do momento em que o *motor* do crescimento deixa de ser a formação do mercado interno para ser a integração com a economia internacional, os efeitos de sinergia gerados pela interdependência das distintas regiões do país desaparecem, enfraquecendo consideravelmente os vínculos de solidariedade entre elas (Furtado, 1992:32).

Em relação às empresas exportadoras, é imprescindível conferir destaque especial para a empresa Vale S.A. que, sozinha, foi responsável por mais da metade de todas as exportações do Estado. Observar o caso desta empresa em particular é bastante ilustrativo para compreendermos o rumo tomado pelo desenvolvimento brasileiro nas últimas décadas, em especial após o final da experiência desenvolvimentista nos anos 80. Basicamente, os anseios de articulação territorial no Brasil deixaram de fazer parte dos grandes planos geopolíticos nacionais, que fracassaram, para ficarem a cargo das necessidades logísticas das grandes corporações, que pouco, ou nada, tem a ver com o bem-estar da população e com os propósitos de ampliação e redistribuição de renda.

Inicialmente criada como uma empresa estatal no ano de 1942, ainda sob vigência da era Vargas, a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) exerceu, durante décadas, importante papel estratégico no desenvolvimento nacional. A extensão de suas atividades para o Estado do Pará está intimamente relacionada com a criação do Programa Grande Carajás (PGC), que entrou em

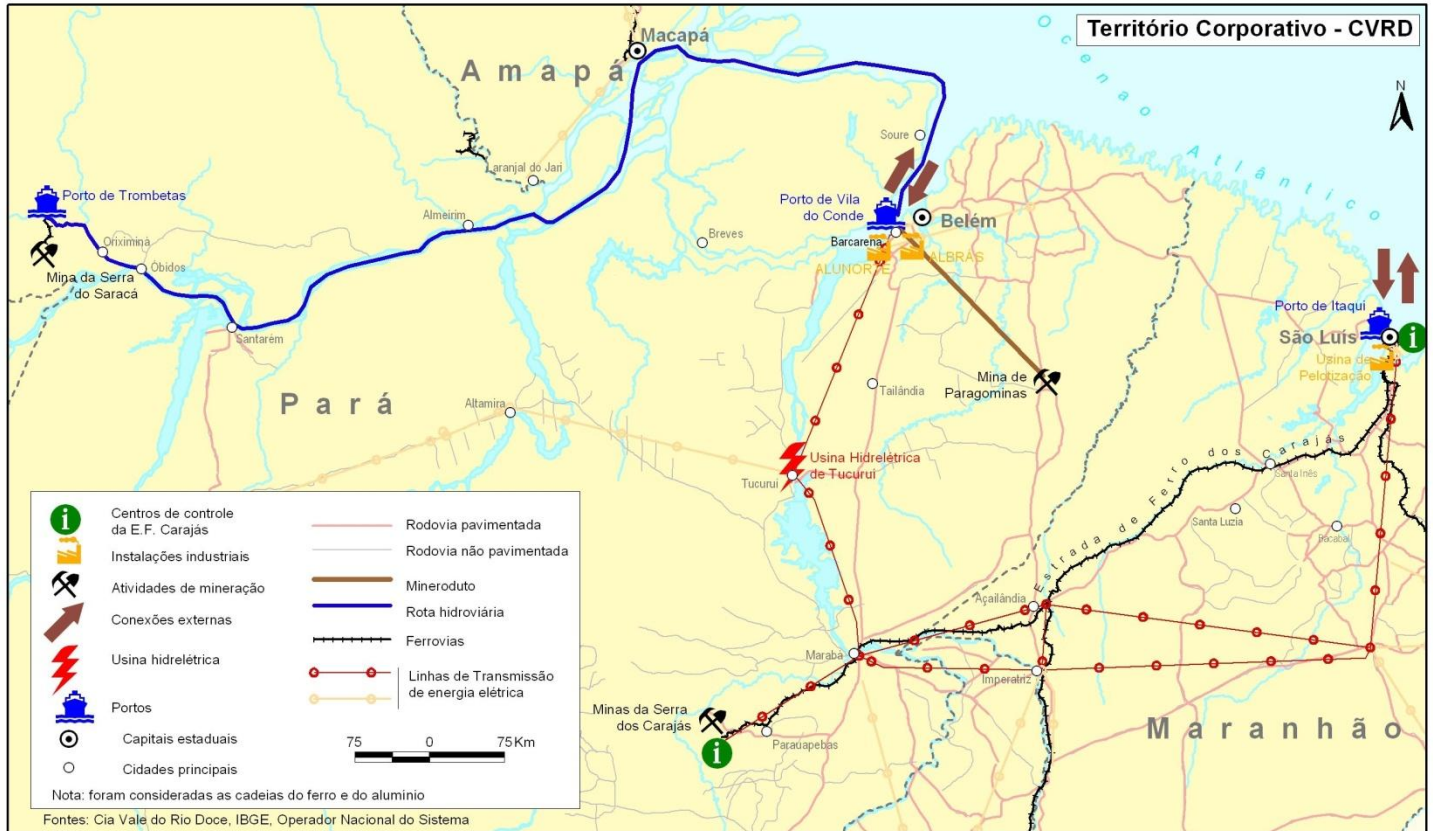
operação no ano de 1985. Ainda sob controle governamental a empresa atingiu altos índices de extração de minério na região. Entretanto, por ocasião das reformas neoliberais, a empresa foi privatizada em 1997. Desde o início de sua operação na mesorregião de Carajás, a antiga CVRD construiu um complexo sistema logístico multimodal, envolvendo a própria produção mineral na Serra de Carajás, a Estrada de Ferro Carajás (EFC), com 892 km de extensão, e o terminal portuário da Ponta da Madeira em São Luis – MA (anexo ao Porto de Itaqui). Valendo-se desta organização logística própria, a empresa consegue vender seus minérios a preços competitivos no mercado internacional.

Além de atuar na Mesorregião de Carajás, a empresa também estende suas atividades a outros municípios do Estado, fazendo com que o seu território corporativo seja ainda mais impressionante. Por meio de sua subsidiária Mineração Rio do Norte, a Vale conecta as minas de Bauxita da Serra do Saracá, no município de Oriximiná, até Barcarena, na região metropolitana. Para o transporte é utilizada uma pequena ferrovia – Estrada de Ferro Trombetas – e as hidrovias dos rios Trombetas e Amazonas. A bauxita é conduzida então para outra subsidiária da empresa em Barcarena, a Alunorte, que também é abastecida com bauxita proveniente de Paragominas através de um mineroduto. A Albrás, também subsidiária da Vale, absorve parte da produção da Alunorte, sendo o transporte entre as empresas realizado por rodovias. O complexo portuário de Vila do Conde, localizado em Barcarena, na região metropolitana, é também responsável por parte significativa da logística entre as empresas. Percebe-se que a infraestrutura logística operada pela ex-estatal CVRD é bastante complexa, utilizando os modais rodoviário, ferroviário, hidroviário e dutoviário.

O atual funcionamento deste complexo sistema logístico operado pela empresa hoje denominada Vale S.A. é bastante ilustrativo do que se pretende demonstrar em relação aos propósitos de articulação do território nacional. O Estado brasileiro não só contribuiu como planejou, financiou e executou a maior parte de toda a logística que hoje se encontra em operação sob controle desta empresa privatizada. O Estado nacional transferiu para a iniciativa privada, a preços ínfimos, o controle acionário desta empresa que era a base de sustentação do grande plano logístico nacional localizado em Carajás. Neste contexto, a operacionalização do território deixa de ser responsabilidade exclusiva do Estado, passando, em grande medida, a se configurar como espaço da prática corporativa. A nova racionalidade que começa a se difundir em termos de articulação da sociedade e seu território é muito mais seletiva e assimétrica. Hoje

em dia, são as tendências logísticas operadas pelas grandes corporações que ditam o ritmo da reconfiguração do território brasileiro.

Figura 6 – Território corporativo da Vale S.A. no Pará



Fonte: Becker e Stenner, 2008.

6.2 Os efeitos assimétricos no atual território paraense

Como temos visto, a lógica corporativa da principal empresa mineradora do país tem sido responsável pelo estabelecimento da maior parte da infraestrutura no Pará e, conseqüentemente, tem ditado o ritmo da configuração territorial no local. Alguns dos principais efeitos desta dinâmica de desenvolvimento econômico são: baixa diversificação produtiva, o que eleva a vulnerabilidade econômica da região frente às oscilações da economia internacional; extrema assimetria entre as distintas sub-regiões do Estado; investimentos em infraestrutura condicionados à boa saúde financeira da principal empresa exportadora; e, baixo dinamismo econômico das regiões mais afastadas dos principais corredores de exportação.

O Pará ocupa hoje a sétima colocação no ranking dos Estados brasileiros com maior volume de exportações. Todavia, esse desempenho observado nas vendas externas não se repete no volume de suas transações nacionais, prova disso é o fato de que o Estado ocupa a primeira colocação quando o viés da análise é a participação das exportações na composição final do PIB. São Paulo, por exemplo, que é disparado o maior exportador do país, possui um índice de importações também elevado, o que serve de contrabalanço em suas transações correntes. Isso significa que na composição final de sua renda o consumo e os gastos do governo, ambos variáveis que atestam a pujança de sua economia interna, desempenham papel de significativa importância.

A dependência das vendas externas na determinação do nível de renda do Pará é um fator preocupante para sua economia. Essa situação fica ainda mais grave quando se verifica que sua cesta de exportações é dominada substancialmente por recursos provenientes de extrativismo mineral. Sete dos dez produtos mais exportados pelo Estado em 2009 são bens primários de origem mineral e somaram aproximadamente 83% de todas as vendas paraenses ao exterior no acumulado do ano. No balanço final de pagamentos a conta corrente registrou um sinal positivo da ordem de 7,6 bilhões de dólares.

Tabela 14 – Principais produtos de exportação do Pará em 2009

Principais produtos exportados pelo Pará em 2009	US\$ F.O.B.	Part %
1- <i>Minérios de ferro não aglomerados e seus conc.</i>	3 813 252 018	45.69%
2- <i>Alumina calcinada</i>	1 173 634 900	14.06%
3- <i>Alumínio não ligado em forma bruta</i>	712 485 423	8.54%
4- <i>Outros minérios de cobre e seus concentrados</i>	463 550 522	5.55%
5- <i>Outros bovinos vivos</i>	409 598 806	4.91%
6- <i>Ferro fundido bruto não ligado, c/peso ≤ 0,5% d</i>	347 652 793	4.17%
7- <i>Caulim</i>	251 461 989	3.01%
8- <i>Outras madeiras perf. etc., não coníferas</i>	195 063 593	2.34%
9- <i>Outros minérios de manganês</i>	163 920 794	1.96%
10- <i>Pasta quím. Madeira de n/conif. a soda/sulfato</i>	123 031 251	1.47%

Fonte: SECEX / DEPLA

Desta maneira, as prioridades na execução de projetos de infraestrutura de transportes na região atendem à necessidade de escoamento dos produtos extraídos no interior. Os dois principais portos por onde escoam as exportações do Pará se localizam na cidade de São Luís (capital do Estado do Maranhão) e na localidade de Munguba (município de Almeirim). Mais de 43% de tudo que é exportado no Pará é embarcado no Porto de Ponta da Madeira (anexo

ao Porto de Itaquí) por ser este o trajeto utilizado pela Vale em sua logística de operações. O Porto de Munguba se localiza às margens do Rio Jari na fronteira com o Estado vizinho do Amapá.

Tabela 15 – Localidade de embarque e via de transporte das exportações do PA em 2007

Embarque	Via de Transporte	US\$	Δ%
SAO LUIS – PORTO	MARITIMA	3 462 907 015	43.7%
MUNGUBA	MARITIMA	2 942 660 701	37.1%
BELEM – PORTO	MARITIMA	825 719 255	10.4%
SANTAREM	FLUVIAL	307 368 004	3.9%
OUTROS	MARITIMA/FLUVIAL	203 322 866	2.6%
ALMEIRIM	FLUVIAL	167 574 562	2.1%
OUTROS	AEROVIÁRIA	7 978 006	0.1%
OUTROS	RODOVIÁRIA	7 562 729	0.1%
Total exportado pelo Pará	TODOS	7 925 093 138	100.0%

Fonte: MDIC / SECEX

Portanto, a articulação gerada no interior do território paraense atende às necessidades logísticas dos grandes grupos econômicos que atuam na região, em especial a Vale. O problema é que, assim, os desígnios do desenvolvimento nacional ficam atrelados aos propósitos de lucratividade privada das principais empresas exportadoras instaladas no local. Essa dinâmica de desenvolvimento cria uma feição própria para o território, que assume as características da empresa. O problema é que esta lógica não estimula a formação de economias externas nas demais áreas, restringindo as potencialidades de desenvolvimento das forças produtivas.

No caso específico do Estado do Pará, percebe-se que a lógica corporativa imprime um ritmo de desenvolvimento assimétrico entre as distintas regiões de seu gigantesco território. Em regiões mais desenvolvidas é possível encontrar melhores condições de transportes e comunicações, padrões educacionais mais elevados e outros mecanismos que tendem a fortalecer a difusão do crescimento econômico. Geralmente, nas regiões onde é baixo o nível de desenvolvimento esses mecanismos se transfiguram, sendo apresentados por baixos níveis de mobilidade social, de comunicação e de educação, o que implica em maiores obstáculos ao desenvolvimento. Essa dinâmica, se deixada à livre sorte das forças de mercado, tende não só a permanecer como também a se acentuar. Uma forma de visualizar essa situação de forma mais concreta é verificando três fatores em particular: a maneira como são destinados os recursos da

administração central aos municípios com as assimetrias na arrecadação e no repasse; os locais onde estão instaladas as principais empresas exportadoras; e a malha viária de transportes existente. O imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços (ICMS) é o tributo responsável pela esmagadora maioria da arrecadação nominal do Estado, representando mais de 90% de sua receita total. De acordo com o artigo 158 da CF 1988, 25% do total arrecadado com este imposto deve voltar aos municípios da seguinte forma:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

IV- vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I- três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II- até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos territórios, lei federal.

Isso significa que os municípios que mais arrecadam ICMS são os que mais recebem repasse, pois 75% deste repasse é proporcional ao valor adicionado em cada território. A lei estadual paraense aplica que os 25% restantes devem ser distribuídos por critérios de isonomia entre os municípios (10%), densidade demográfica (5%) e extensão territorial (5%).

Tabela 16 – Comparativo entre repasse do ICMS aos municípios e suas respectivas extensões territoriais e densidades demográficas – Pará 2009

MUNICÍPIOS	ÁREA		POPULAÇÃO		ICMS	
	Km ²	Part. %	Total	Part. %	Repasse (R\$)	Part. %
BELÉM	1 065	0.09%	1 351 618	18.16%	186 001 018	20.50%
PARAUAPEBAS	7 008	0.56%	149 411	2.01%	87 828 773	9.68%
MARABÁ	15 092	1.21%	224 014	3.01%	58 340 807	6.43%
BARCARENA	1 310	0.10%	94 641	1.27%	56 979 824	6.28%
TUCURUÍ	2 086	0.17%	96 343	1.29%	47 090 013	5.19%
ANANINDEUA	185	0.01%	456 316	6.13%	41 010 956	4.52%
6 MUNICÍPIOS ACIMA	26 746	2.14%	2 372 343	31.87%	477 251 393	52.60%
OUTROS 137 MUNICÍPIOS	1 220 943	97.86%	5 071 561	68.13%	430 070 647	47.40%
TOTAL	1 247 689	100%	7 443 904	100%	907 322 040	100%

Fonte: IBGE / DAIF - Diretoria de Arrecadação e Informações Fazendárias do Pará

Em um comparativo do repasse do ICMS no Estado, observamos que apenas seis municípios, que representam uma área de apenas 2% da extensão territorial do Pará, recebem mais da metade de tudo que é repassado. Sinal claro e evidente de que a parte mais dinâmica da economia do estado está localizada nesta área. É justamente nestes municípios que recebem a maior parte do repasse do ICMS – Belém, Paraupebas, Marabá, Barcarena, Tucuruí e Ananindeua – que estão localizadas as principais empresas exportadoras do estado, responsáveis por cerca de 80% de toda a exportação. Belém, Barcarena e Ananindeua compõem a região metropolitana da capital, localizada justamente na foz do rio Amazonas. Parauapebas, Marabá e Tucuruí foram criadas fundamentalmente à base do desenvolvimento do Projeto Grande Carajás, como parte da estratégia elaborada em razão da crise dos anos 70.

Tabela 17 – 5 principais empresas exportadoras do Pará

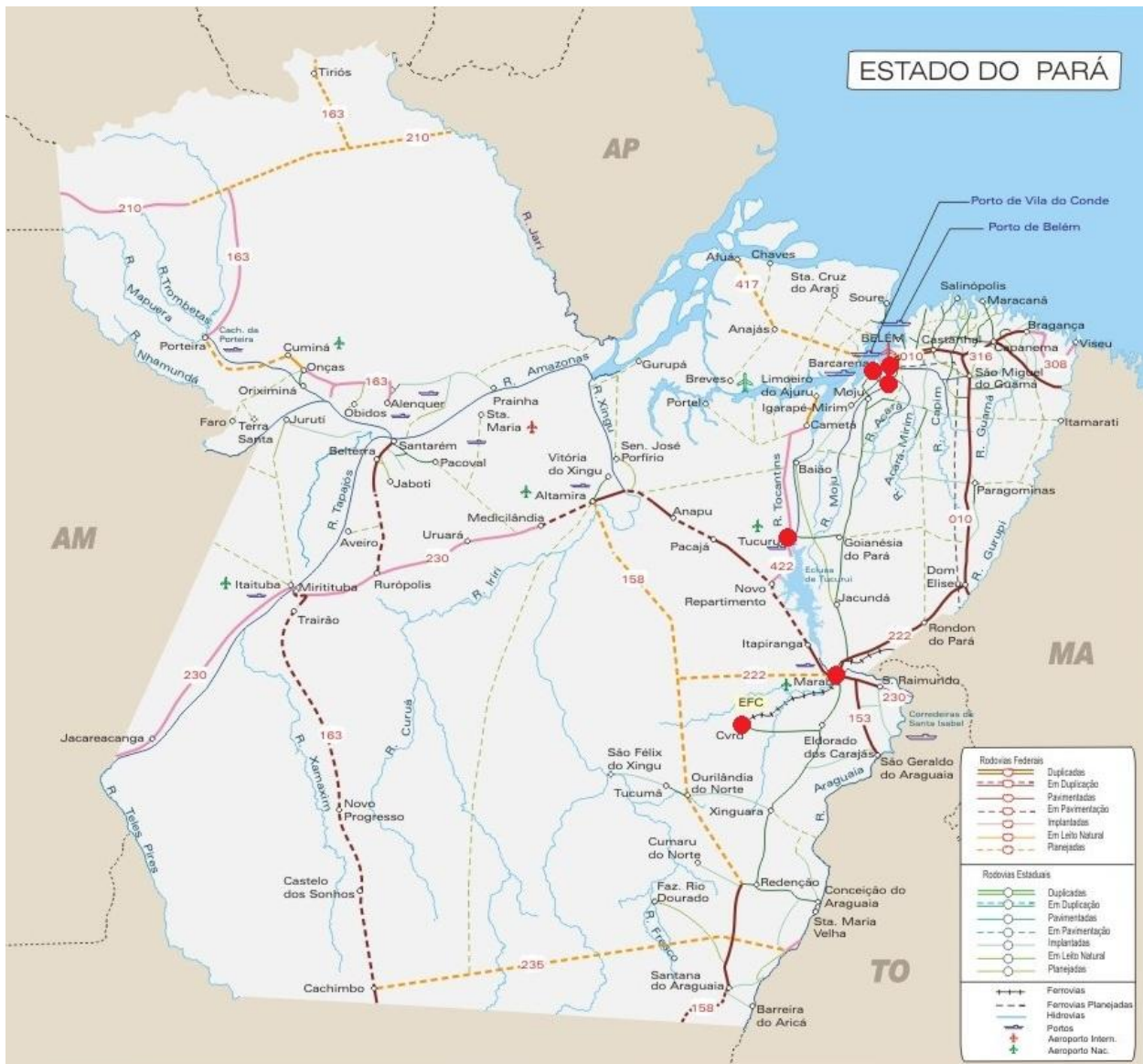
EMPRESA	PRODUTO	LOCALIZAÇÃO	EXPORTAÇÕES	Part %
1- Vale AS	minérios	Parauapebas	US\$ 4 333 696 083	51.93%
2- Alunorte	minérios	Barcarena	US\$ 1 173 638 913	14.06%
3- Albrás	minérios	Barcarena	US\$ 712 685 794	8.54%
4- Kaiapós	bovinos	Xinguara	US\$ 156 282 098	1.87%
5- Minerva AS	bovinos	Belém	US\$ 149 012 007	1.79%

Fonte: SECEX / DEPLA – Departamento de Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior

É interessante observar que se somarmos os valores das exportações da principal empresa exportadora – Vale S.A. – e duas de suas subsidiárias – a Alunorte e a Albrás – contabilizamos um impressionante montante que representa quase 75% do total das exportações do Estado. Por isso, nas regiões onde a Vale está localizada é comum ouvir dos habitantes que esta empresa é responsável por todo o desenvolvimento da região.

No mapa a seguir é possível verificar a distribuição geográfica dos seis municípios que recebem a maior parte dos recursos provenientes da administração central. As sedes municipais estão destacadas com o círculo vermelho. Belém, Barcarena e Ananindeua compõem a região metropolitana do Estado em torno da capital, mais ao norte no mapa. Descendo no sentido sul aparecem Tucuruí, Marabá e Parauapebas, respectivamente. As linhas descontínuas representam rodovias não pavimentadas, enquanto as contínuas se remetem àquelas com pavimento, seja federal ou estadual. É interessante ainda notar que a maior parte das exportações do Pará sai pelo Maranhão via Estrada de Ferro Carajás, que, no mapa, é mostrada apenas em seu trecho inicial pertencente ao território paraense.

Figura 7 – Mapa dos transportes no Pará



Fonte: Ministério dos Transportes (marcações em vermelho das sedes municipais feitas pelo autor).

As exportações do Estado constituem fator significativamente importante para o desenvolvimento de sua rede de transportes. Onde se localizam as principais empresas exportadoras estão também localizadas as principais vias de tráfego. Desta maneira, os principais eixos de articulação do território paraense são justamente os dois principais corredores de exportação, o rio Amazonas por um lado e o trecho que conecta o Parque Nacional dos Carajás à região metropolitana de Belém por outro. O primeiro é o mesmo que serviu, a princípio, de rota para o escoamento das “drogas do sertão” e, num período posterior, para escoamento da

borracha. O segundo foi criado como parte dos grandes projetos logísticos dos anos 70 e posteriormente transformado em território de influência corporativa da Vale. Quando deixada à livre sorte das forças de mercado e sob os imperativos do capital, a configuração do espaço nacional tende, cada vez mais, a uma articulação corporativa do território, que, como visto, é seletiva e assimétrica.

6.3 Perspectivas mundiais e inserção externa brasileira no século XXI

Algo notável em relação à atual conjuntura econômica internacional e que merece destaque na análise que tem sido feita do sistema nacional de transportes é a influência que a demanda chinesa por *commodities* brasileiras tem exercido sobre o nosso desenvolvimento e, ainda mais importante para os propósitos deste trabalho, como essas exportações têm direcionado a evolução da malha viária nacional, em especial nas áreas de expansão mais recente no Centro-Oeste e Norte do país.

No ano 2000, a China aparecia apenas como décimo segundo destino das exportações brasileiras, passando a ocupar a terceira posição neste ranking em 2005 e a liderá-lo em 2009. Os dois principais produtos na pauta de importações chinesa em relação ao Brasil são minério de ferro e soja.

Tabela 18 – Principais compradores do Brasil em 2009 - US\$ Milhões

PAÍS	VALOR	%
CHINA	20.191	13.2%
EUA	15.740	10.2%
ARGENTINA	12.785	8.4%
PAÍSES BAIXOS	8.150	5.3%
ALEMANHA	6.175	4.0%
JAPÃO	4.270	2.8%
REINO UNIDO	3.727	2.4%
VENEZUELA	3.610	2.4%
ÍNDIA	3.415	2.2%
BÉLGICA	3.138	2.1%

Fonte: SECEX / MDIC

O minério de ferro em especial é uma *commodity* que a China demanda em quantidades impressionantes, pois é fundamental para manter o funcionamento de sua poderosa indústria siderúrgica. Em 2009, este país asiático produziu 567,8 milhões de toneladas de aço, cerca de 46.5% do total mundial. O voraz apetite da China por *commodities* agrícolas e minerais tem feito com que os produtos básicos voltem a ganhar força no portfólio de exportações da economia brasileira.

Apesar das evidências de uma nova ascensão do poderio norte americano a partir dos anos 80, fundamentadas no padrão monetário do dólar flexível e no seu projeto científico-tecnológico militar, muitos autores acreditam que os anos 70 realmente tenham significado o início do declínio do poder americano. Nos anos 90, Arrighi (1996) já alertava para o que ele chamava de substituição de uma região antiga, os Estados Unidos, por uma nova, o Leste Asiático, como o centro mais dinâmico dos processos de acumulação de capital em escala mundial. Em seu livro último, “Adam Smith em Pequim” (2008), ele afirma que, mesmo tendo a Guerra contra o Terror como justificativa para encampar seu projeto imperial neoconservador, os Estados Unidos fracassaram em tentar conter a China como novo centro da economia política global. Arrighi (2008) afirma que o fracasso do projeto norte-americano de um estado mundial em associação com o renascimento econômico da Ásia oriental, e da China em especial, representa o primeiro passo na transferência de poder do mundo ocidental para o oriental.

Longe de lançar as bases para um novo século norte-americano, a ocupação do Iraque comprometeu a credibilidade do poderio militar dos Estados Unidos, reduziu ainda mais a centralidade do país e da moeda na economia política global e fortaleceu a tendência à promoção da China como alternativa à liderança norte-americana na Ásia oriental e em outras regiões (Arrighi, 2008:219).

Wallerstein (2004a), por sua vez, acredita que chegamos à crise final do que ele chamou de *modern world system*. Em suas próprias palavras, ele afirma que “estamos de fato em um momento de transformação, em uma era de transição, transição não apenas de alguns países atrasados que precisam pegar o trem da globalização, mas uma transição na qual todo o sistema-mundo capitalista será transformado em outra coisa” (Wallerstein, 2004a:53). Percebemos, pelas suas palavras, que ele prevê de fato que a crise da hegemonia americana iniciada na década de 1970 se consiste em uma crise terminal do sistema mundial moderno, que deverá ser substituído por uma nova ordem internacional.

Arrighi (2008), embora compartilhe da idéia de crise do poder americano, não fala em colapso do sistema mundial, e sim em fim da hegemonia norte-americana. Para ele, “o mais importante é que, cada vez mais, a China vem substituindo os Estados Unidos como o principal motor da expansão comercial e econômica na Ásia Oriental e em outras partes do mundo” (Arrighi, 2008:23). De acordo com seu ponto de vista, o renascimento econômico da Ásia Oriental representa o primeiro passo do processo de transferência de poder do mundo ocidental para o oriental, sendo que os anos 70 teriam representado o momento de crise sinalizadora de fim do ciclo hegemônico americano.

De uma forma ou de outra, após o fim da primeira década do século XXI, três tendências se mostram evidentes: a manutenção do sistema de configuração política interestatal, que conta atualmente com cerca de 200 Estados teoricamente soberanos; a força e existência marcante do dólar nas negociações internacionais; e a presença cada vez mais sólida da China no centro cíclico do capitalismo mundial. A balança comercial brasileira referente ao ano de 2009, divulgada pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), mostra que a China ultrapassou os Estados Unidos como principal parceiro comercial do Brasil. A corrente de comércio Brasil-China, no ano, somou mais de 20 bilhões de dólares, ao passo que, com os Estados Unidos permaneceu na casa dos 15 bilhões. Esse resultado pode ser considerado histórico, pois foi a primeira vez em que o país asiático registrou um volume de operações comerciais com o Brasil superior ao norte-americano.

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), a participação de matérias-primas, como soja, minério de ferro e petróleo, nas exportações totais do país praticamente dobrou na última década, passando de 22.8% no primeiro semestre de 2000 para 43.4% no mesmo período de 2010. Já os produtos com maior valor agregado, classificados como manufaturados, caíram sua participação no montante total de 59% das vendas externas em 2000 para 40.5% em 2010. No entanto, é importante frisar que a queda relativa das exportações de produtos manufaturados não se deve à diminuição do volume exportado dos produtos que se encaixam nesta classificação, e sim, se deve ao exorbitante crescimento do volume de produtos básicos exportados. Em termos gerais, é possível observar a mudança no padrão de comércio exterior do Brasil nos últimos 45 anos com base na tabela 19.

Os dados da tabela a seguir indicam uma interrupção, a partir de meados dos anos 90, da tendência de melhora do padrão de vantagem comparativa do Brasil. O processo de regressão

da competitividade internacional da economia brasileira está, portanto, associado a uma mudança desfavorável no seu padrão de comércio exterior em razão de uma reprimarização de suas vendas externas. Assim como afirma Gonçalves (2003), em uma perspectiva de longo prazo, a reprimarização que aparenta ocorrer nos últimos anos parece ser uma reversão da tendência experimentada pelo país em sua fase desenvolvimentista. Há, assim, como afirma o autor, uma regressão do padrão de inserção do Brasil no sistema mundial de comércio (Gonçalves, 2003:123).

Tabela 19 – Exportações brasileiras por fator agregado de 1965 a 2008

ANO	BÁSICOS	SEMI	MANUFAT.
1965	81.5%	9.6%	8.1%
1970	74.8%	9.0%	15.1%
1975	57.9%	9.7%	29.8%
1980	42.1%	11.6%	44.8%
1985	33.3%	10.7%	54.8%
1990	27.8%	16.2%	54.1%
1995	23.5%	19.6%	54.9%
2000	22.8%	15.4%	59.0%
2005	29.3%	13.4%	55.0%
2008	36.8%	13.6%	46.8%

Fonte: SECEX / DEPLA

O problema é que o aumento nas vendas de produtos básicos costuma deixar a economia do país exportador mais vulnerável às oscilações de preços, o que torna insegura a montagem das receitas externas e cria sérios problemas estruturais internamente, dificultando a execução de planejamentos de mais longo prazo. Ao intensificar a venda de produtos com baixo valor agregado, além de não desenvolver o seu parque industrial gerando empregos e renda, o país renuncia a um projeto estratégico de solidificar sua economia. Todavia, a contrapartida cruel é a de que, em caso de cenário externo favorável, por vezes essas exportações de básicos se mostram compensadoras. Desta forma, o desafio que se abre ao Brasil neste momento é justamente refletir sobre a melhor maneira de explorar o seu potencial produtor de bens

primários, não só em relação aos minérios e grãos, mas também frente às recentes expectativas de ser extrair quantidades ainda maiores da principal fonte energética do momento, o petróleo.

Em relação à construção da articulação territorial no Brasil, essa regressão do padrão de inserção externa leva ao retorno do modelo clássico que proveu o primeiro surto das ferrovias no país, a conexão do interior cafeeiro com os portos de escoamento no litoral. Um olhar mais atento sobre o desenvolvimento que tem sido levado a cabo nas sub-regiões dos estados brasileiros que constituem a nova fronteira nacional sugere uma repetição do padrão de construção de grandes eixos estruturantes que servem fundamentalmente aos propósitos exportadores. Essa constatação pode ser claramente visualizada tanto na nova fronteira agrícola que avança pelos cerrados quanto na região de exploração mineral que domina grande parte da área de transição à floresta amazônica e da mata aberta no Pará.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tarefa de conclusão é sempre arriscada, pois por vezes lança a falsa idéia de por fim a uma determinada discussão levantada. É provável que as melhores conclusões se apresentem no formato de novas interrogações. Desta forma, estas considerações finais não se apresentam como respostas em si, mas como lições, aprendizados absorvidos ao longo da pesquisa que direcionam a novos questionamentos. Não foi objetivo deste trabalho identificar em detalhes os atuais gargalos logísticos que afetam o desenvolvimento do Brasil, tão pouco o foi a tarefa de estabelecer uma ordem de prioridade para os investimentos em infraestrutura de transportes no país. O desafio aqui lançado foi o de tentar descobrir uma parte do processo de evolução dos meios de transportes que pode ter tido influência significativa no atual quadro de desarticulação territorial que se verifica no Brasil. Para tanto, o trabalho se propôs a uma análise histórica de mais longa duração que nos remeteu às origens dos Estados nacionais e à constituição do próprio território brasileiro. Fomos buscar na economia política internacional elementos que puderam nos auxiliar na tarefa de compreender os movimentos mais amplos que influenciam as relações políticas e econômicas entre as nações e que interferem no desenvolvimento das forças produtivas e, conseqüentemente, na articulação territorial dos respectivos Estados nacionais.

Desta maneira, as considerações que foram aqui pontuadas nos remetem a uma lista de aprendizados considerados importantes e que podem servir como parâmetro para o prosseguimento dos trabalhos acerca do tema. Dentre as principais considerações levantadas ao longo da pesquisa destacam-se as seguintes:

1. As grandes transformações que foram observadas nas economias mais desenvolvidas da Europa e dos Estados Unidos em razão da revolução dos transportes não foram sentidas no Brasil. O sistema de transportes brasileiro não tem propiciado um desenvolvimento nacional mais autônomo e democrático a ponto de explorar o seu vasto território em benefício de sua população. Desta forma, o desenvolvimento do país tem permanecido à parte dos ideais de um desenvolvimento mais homogêneo, mais justo e democrático.

2. Assim como nos apresentou Dickinson (1971), o exemplo do desenvolvimento político e econômico britânico no século XVIII mostrou como é possível um território economicamente inexpressivo usar uma receita pública limitada como fundo de crédito para empréstimos sem necessidade de incidir tributação adicional sobre sua população. A experiência britânica, copiada dos holandeses, demonstrou algumas estratégias de sucesso: sistema tributário eficiente, moeda nacional forte, bem consolidada dívida pública, coordenação de organizações corporativas de comércio e bolsa de valores para operação no mercado financeiro.

3. O Brasil nasce como Estado nacional no século XIX sem que ao menos houvesse constituído uma relação mais próxima entre seus próprios capitais e o poder político. Não havia, nem passou a haver nenhum tipo de nexos internos ao território que se constituiu como Estado-nação. O Brasil, assim como sugere Fiori, é um caso típico de país que surge sem economia nacional e previamente atrelado a dívidas herdadas da sua antiga metrópole colonial. A independência do país é basicamente uma troca, o reconhecimento da independência por um lado e os tratados comerciais e compromissos da dívida por outro. Os tratados desiguais impunham uma abertura comercial livre cambista que funcionava como uma garantia de mercado para os produtos ingleses. Para os brasileiros, a relação comercial instituída significava depreciações nos meios de troca e subserviência política.

4. A articulação territorial que se gesta no Brasil serve apenas aos propósitos de beneficiar as atividades econômicas já pré-existentes, sem quaisquer tendências que pudessem sugerir um caráter germinativo de novas atividades. As estradas de ferro surgem, assim, reforçando a ligação subalterna do país no emergente sistema mundial moderno. Em relação ao território, as ferrovias nada mais fazem do que consolidar a antiga ideia do arquipélago mercantil colonial. Durante a fase de hegemonia britânica, a elaboração de um projeto nacional no Brasil se mostrava limitada por determinações advindas de sua inserção na divisão internacional do trabalho. Como mostrou Moraes (2008), a inserção na economia-mundo das ex-colônias ibéricas na condição periférica era a mais clara evidência de continuidade entre a situação colonial e a de país independente. As oportunidades de crescimento para os países não hegemônicos estão ligadas a dois determinantes básicos, as características gerais do sistema monetário internacional e a orientação geopolítica da potência dominante.

5. A associação entre o endividamento externo e o surgimento das estradas de ferro conectando o litoral ao interior fica ainda mais evidente se percebermos que, a partir da década de 1860, o primeiro boom de crescimento da malha ferroviária acontece em simultâneo com uma mais vigorosa exportação de capitais britânicos para o Brasil, acompanhada de maiores incentivos governamentais. A comparação entre os empréstimos contraídos pelo Brasil e os serviços da dívida na fase imperial parece fundamentar uma conclusão um tanto inusitada de que, como muito pouco ficou no país durante esse período, teria sido o próprio Brasil o verdadeiro exportador de capitais (Silva, 1981), só que sem colher os benefícios de tal condição em termos reais.

6. Ao mesmo tempo em que o Brasil se afastava da dominação livre cambista da Inglaterra no início do século XX, ele também já se aproximava da tutela norte-americana. Apesar de toda a retórica e prática de uma política econômica nacionalista verificada nos anos que se seguiram à grande crise de 1929, podemos considerar que de fato o Brasil não conseguiu realizar as expectativas nacionalistas de desenvolvimento mais autônomo em relação às grandes potências hegemônicas e democrático em relação a sua sociedade nacional. Mesmo em sua fase mais nacionalista, a história econômica do Brasil esteve permeada de governantes convictos de que o desenvolvimento nacional deveria ser alcançado através de uma estreita vinculação com as potências do Ocidente do que propriamente uma vinculação mais centrada nos interesses de criação de um projeto nacional independente.

7. A extensão da presença do Estado em sua estratégia desenvolvimentista criou a falsa ideia de um Estado prussiano nos moldes preconizados por List (1963). Nunca existiu no Brasil um Estado forte e autônomo, assim como nunca existiu de fato um projeto nacional predestinado a criar de fato uma economia sólida e soberana. Assim como nos ensina Furtado (1964), a diferença básica entre a fase inicial de desenvolvimento do Brasil e dos EUA se constitui na forma como o déficit na balança de pagamentos foi tratado. Nos EUA, ao invés do déficit pesar sobre o câmbio, como foi o caso no Brasil, e forçar um reajustamento em níveis mais baixos de troca, ele tendia a transformar-se em dívidas de médio e longo prazo, invertendo-se em bônus dos governos centrais e estaduais. Formou-se, assim, na América do Norte, uma

corrente de capitais que seria de importância fundamental para o seu desenvolvimento. Os Estados Unidos aparentam ter uma melhor experiência ao utilizar-se de sua receita pública como fundo de crédito para empréstimos em melhores condições de negociação.

8. O ideal liberal de inserção competitiva tende a fragilizar o poder político nacional ao supervalorizar a abertura comercial em um sistema que é desigual por essência. O resultado, vivenciado ainda hoje, é que o território nacional permanece assim utilizado como área de expansão econômica de grandes grupos corporativos que gradualmente dominam as mais rentáveis etapas da cadeia produtiva de determinados produtos. Os efeitos dessa lógica produtiva aparecem claramente na forma como o espaço é organizado. Historicamente, desde a experiência inicial com as ferrovias, o financiamento para as obras de infraestrutura de transportes esteve condicionado à contrapartida econômica que tais empreendimentos gerariam no curto prazo. Por isso, a tendência secular que acompanha os projetos de articulação do território é de que os caminhos cresçam nas regiões onde pré-existam elementos de viabilidade econômica, em geral associados à prática exportadora.

9. Basicamente, os anseios de articulação territorial no Brasil deixaram de fazer parte dos grandes planos geopolíticos nacionais dos anos 70, que fracassaram, para ficarem a cargo das necessidades logísticas das grandes corporações, que pouco, ou nada, tem a ver com o bem-estar da população e com os propósitos de ampliação e redistribuição de renda. Empresas que antes compunham as bases dos grandes projetos geopolíticos e logísticos nacionais foram desnacionalizadas e passaram a ser expressão direta do desmonte da tentativa anterior de se erigir um projeto nacional. A articulação territorial gerada a partir da lógica corporativa é planejada a fim de favorecer única e exclusivamente a cadeia produtiva dominada pela grande corporação. Desta maneira, a conexão interna do território é formada a partir das necessidades de exploração econômica de firmas privadas em detrimento do interesse público. A desintegração doméstica é um dos fatores que inviabiliza a existência de uma economia nacional forte e de um projeto nacional orientado para o desenvolvimento social mais homogêneo e que possibilite ao país uma inserção internacional mais soberana.

10. Além de inúmeros problemas sociais, a desarticulação viária do território nacional acarreta hoje também graves entraves econômicos relacionados à falta de conexão entre algumas regiões e aos elevados custos logísticos verificados em outras. O sistema de concessões ferroviárias dividiu a malha, que já era dispersa e isolada, em submalhas regionais, o que criou dificuldades ainda maiores de circulação. A situação se torna mais grave em razão da falta de um padrão único entre as bitolas, o que evidencia uma condição de inexistência de um sistema ferroviário que seja de fato nacional. A partir da década de 90, as ferrovias passaram a ser operadas por empresas do setor de logística que pouco tem feito no sentido de promover uma mais efetiva integração nacional, uma vez que cumprem apenas seus compromissos com a lucratividade do capital, ou seja, explorar as áreas onde previamente já existam elementos de viabilidade econômica. Em relação ao transporte rodoviário, predominante em território nacional, a situação é de escassez da malha pavimentada e precariedade na maioria dos pavimentos. Embora o modal tenha se constituído como principal meio de transporte do país, as condições de trafegabilidade são muito distintas entre as diferentes regiões. Pistas esburacadas, com sinalização ineficiente e sem conservação do entorno são comuns, oferecendo riscos reais para os viajantes e deprimindo a macroprodutividade da economia nacional.

11. A balança comercial brasileira referente ao ano de 2009, divulgada pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), mostra que a China ultrapassou os Estados Unidos como principal parceiro comercial do Brasil. Isso influencia decisivamente os propósitos de desenvolvimento nacional, já que a demanda deste país por produtos primários como soja e minérios faz com que cresça no Brasil a lógica produtiva primário-exportadora. O Pará, segundo Estado brasileiro em extensão territorial, é a Unidade Federativa do país onde as exportações, sobretudo de produtos básicos ligados à extração mineral, conferem o maior valor adicionado ao PIB. São Paulo, por exemplo, que é disparado o maior exportador do país, possui um índice de importações também elevado, o que equilibra sua balança comercial. Isso significa que na composição final de sua renda o consumo e os gastos do governo, ambos variáveis que atestam a pujança de sua economia interna, desempenham papel de significativa importância. A articulação gerada no interior do território paraense atende às necessidades logísticas dos grandes grupos econômicos que atuam na região, em especial a Vale. O problema é que, assim, os desígnios do desenvolvimento nacional ficam atrelados aos

propósitos de lucratividade privada das principais empresas exportadoras instaladas no local. Essa dinâmica de desenvolvimento cria uma feição própria para o território, que assume as características da empresa. O problema é que esta lógica não estimula a formação de economias externas nas demais áreas, restringindo as potencialidades de desenvolvimento das forças produtivas.

O estudo de caso realizado sobre o crescimento econômico e desenvolvimento do sistema de transportes no Pará levanta algumas questões fundamentais, como por exemplo: o modelo de desenvolvimento que, em pleno século XXI, tem sido levado a cabo nesta região – que é uma porta de entrada para a Amazônia – é uma repetição histórica do modelo que se desenvolveu nos dois séculos anteriores nas regiões primário-exportadoras brasileiras? O modelo primário-exportador da região de Carajás seria algo sustentável no longo prazo? Há perspectivas otimistas em relação a um mais vigoroso desenvolvimento endógeno das forças produtivas com uma distribuição de renda mais equânime?

Algo que pode auxiliar na busca por estas respostas e que foi revelado pela pesquisa que se realizou é o fato de que, além da ausência de um projeto nacional, os resultados conjuntos destes quase dois séculos de evolução do sistema nacional de transportes no Brasil independente apontam em pelo menos duas direções básicas: 1) os investimentos na rede de transportes acompanham sempre os humores da economia internacional; e 2) os projetos de infraestrutura executados tendem a favorecer apenas uma parcela privilegiada da população e do território. Portanto, os efeitos desta dinâmica de crescimento se manifestam sobre o espaço brasileiro por meio de caminhos questionáveis e conexões ineficazes em relação aos propósitos de um desenvolvimento mais autônomo e democrático.

REFERÊNCIAS

AMADO, Jorge. Gabriela, cravo e canela: crônica de uma cidade do interior. São Paulo: Martins, 1973.

ÂNGELO, Claudio. O problema dos transportes rodoviários e ferroviários de carga no Brasil. Estudos Econômicos. São Paulo: USP/FEA, v. 17, n.1, jan./abr., 1987.

_____. Trilhos sem rumo. Problemas Brasileiros. São Paulo: SBC/Senac, v.27, n.287, set./out., 1991.

ARRIGHI, Giovanni. Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI. São Paulo: Boitempo, 2008.

_____. O Longo Século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Ed. Unesp, 1996.

ASSIS, Machado. Um almoço. Belém: Núcleo de Educação à Distância – NEAD, n/d. (www.nead.unama.br).

BECKER, Bertha; EGLER, Cláudio. Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

BECKER, Bertha; STENNER, Cláudio. Um futuro para a Amazônia. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

BRAGA, José; CINTRA, Marcos. Finanças dolarizadas capital financeiro: exasperação sob comando americano. In: FIORI, José (Org.). O poder americano. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). São Paulo: Editora Atlas S.A., 2008.

CAIN, P; HOPKINS, Anthony. British imperialism, 1688-2000. London: Longman, 2002.

CAIXETA-FILHO, José. Transporte e logística em sistemas agroindustriais. São Paulo: Atlas, 2001.

CERVO, Amado; BUENO Clodoaldo. História da política exterior do Brasil. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

CHANDLER JR., Alfred. *The visible hand: the managerial revolution in American business*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1995.

CURY, Vania. *História da industrialização no século XIX*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.

DICKINSON, P.; SPERLING, John. *War finance, 1689-1714*. In: BROMLEY, J.S. *The rise of Great Britain and Russia, 1688-1725. The new Cambridge modern story, Vol. IV*. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

FERGUSON, Niall. *Empire. How Britain made the modern world*. London: Penguin Books, 2004.

FERREIRA, Aurélio. *Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FIORI, José. *A propósito de uma “Construção Interrompida”*. *Economia e Sociedade*. Campinas, (14):1-19, jun. 2000.

_____. *Formação, expansão e limites do poder global*. In: FIORI, José L. (org). *O poder americano*. Petrópolis: Vozes, 2004.

_____. *O Poder Global e a Nova Geopolítica das Nações*. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. *O vôo da coruja: uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1995.

_____. *Para um diagnóstico da modernização brasileira*. In: FIORI, José L. (org). *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis: Vozes, 2001.

FURTADO, Celso. *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

_____. *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura S/A, 1964.

_____. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Editora Nacional, 1968.

GALEANO, Eduardo. *As veias abertas da América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

GARCEZ, Lucas. *Washington Luís: governar é abrir estradas*. In: QUEIROZ, Dinah (Org.). *Livro dos transportes*. Rio de Janeiro: Ministério dos Transportes, 1970.

GILPIN, Robert. *A economia política das relações internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

GONÇALVES, Reinaldo. Economia Política Internacional: fundamentos teóricos e as relações internacionais do Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

_____. Globalização e desnacionalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. O Brasil e o comércio internacional: transformações e perspectivas. São Paulo: Contexto, 2003.

_____. Vagão descarrilhado: o Brasil e o futuro da economia. Rio de Janeiro: Record, 2002.

GUIMARÃES, Samuel. Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

HAMILTON, Alexander. Relatório sobre as manufaturas. Rio de Janeiro: MSIA, 2000.

HELLEINER, Eric. States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to Global Finance. Cornell University Press, 1994.

HIRSCHMAN, Albert. Estratégia do Desenvolvimento Econômico. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

HOBBSAWM, Eric. A era das revoluções: Europa 1789-1848. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

HOBSON, John. A evolução do capitalismo moderno: um estudo da produção mecanizada. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

IBGE. Séries estatísticas retrospectivas. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro: IBGE, 1986.

KENNEDY, Paul. Ascensão e queda das grandes potências. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1989.

LESSA, Carlos. Infraestrutura e logística no Brasil. In: CARDOSO JR., José (Org.). Desafios ao desenvolvimento brasileiro: contribuições do Conselho de Orientação do IPEA. Brasília: IPEA, 2009.

LIST, Friedrich. Sistema nacional de economia política. Pánuco: Fondo de Cultura Economica, 1963.

_____. Sistema nacional de economia política. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MAWAKDIYE, Alberto. A tentação das commodities. Revista Problemas Brasileiros, São Paulo: SESCSP, n. 402, nov./dez., 2010.

- MCNEILL, William. *The pursuit of Power*. Chicago: The University of Chicago Press, 1984.
- MEARSHEIMER, John. *The tragedy of great power politics*. New York: Norton & Company, 2001.
- MEDEIROS, Carlos; SERRANO, Franklin. *Padrões monetários internacionais e crescimento*. In: FIORI, J. (Org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1999.
- MOFFIT, Michael. *O dinheiro do mundo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- MORAES, Antonio. *Território e história no Brasil*. São Paulo: Annablume, 2008.
- MOTA, Carlos; NOVAIS, Fernando. *A independência política do Brasil*. São Paulo: Moderna, 1986.
- MYRDAL, Gunnar. *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Escola Técnica Nacional, 1960.
- NOVAIS, Fernando. *Portugal e Brasil na crise do Antigo Sistema Colonial (1777-1808)*. São Paulo: Editora Hucitec, 1995.
- PADULA, Raphael. *Transportes – Fundamentos e propostas para o Brasil*. Brasília: Confea, 2008.
- POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1957.
- PRADO JR., Caio. *Formação do Brasil contemporâneo: colônia*. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- _____. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1982.
- PREBISCH, Raul. *O desenvolvimento da América Latina e seus principais problemas*. *Revista Brasileira de Economia*, ano 3, n.3. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, setembro de 1949.
- RAMOS, Graciliano. *Alexandre e outros heróis*. São Paulo: Record, Martins, 1977.
- RICUPERO, Rubens. *Integração externa, sinônimo de desintegração interna?* *Estudos Avançados*, 14 (40), 2000.
- RIOUX, Jean. *A revolução industrial: 1780-1880*. São Paulo: Pioneira, 1975.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. São Paulo: Nova Cultural, 1987.
- SANDRONI, Paulo. *Novíssimo dicionário de economia*. São Paulo: Editora Best Seller, 1999.

SERRANO, Franklin. Relações de poder e a política macroeconômica americana, de Bretton Woods ao padrão Dólar Flexível. In: FIORI, José (Org.). O poder americano. Petrópolis: Vozes, 2004.

SILVA, Moacir. Geografia das estradas de ferro brasileiras em seu primeiro centenário (1854 – 1954). In: IBGE, Conselho Nacional de Geografia. I centenário das ferrovias brasileiras. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1954.

_____. Geografia dos transportes no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 1949.

SILVA, Sergio. Expansão cafeeira e as origens da indústria no Brasil. São Paulo: Editora Alfa Omega, 1981.

STRANGE, Susan. International Economy and International Relations: a Case of Mutual Neglect. In: International Affairs, April, 1970.

TAVARES, Maria. A retomada da hegemonia norte-americana. Revista de Economia Política. São Paulo: Ed. Brasiliense, Vol. 5, No. 2, abril/junho, 1985.

TEIXEIRA, Aloísio. Estados Unidos: a curta marcha para a hegemonia. In: FIORI, José (Org.). Estados e moedas no desenvolvimento das nações. Petrópolis: Ed. Vozes, 1999.

TILLY, Charles. Coerção, capital e Estados europeus. São Paulo: Edusp, 1992.

VIRILIO, Paul. Guerra Pura: a militarização do cotidiano. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1984.

WALLERSTEIN, Immanuel. O Declínio do poder americano: os Estados Unidos em um mundo caótico / tradução Elsa T. S. Vieira; revisão César Benjamin – Rio de Janeiro: Contraponto, 2004a.

_____. World-System Analysis: an introduction. Durham and London: Duke University Press, 2004b.

Referências consultadas na internet:

AENFER – Associação de Engenheiros Ferroviários. Disponível em: www.aenfer.com.br. Acesso em: 05jan.2011.

ANTF – Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários. Disponível em: www.antf.org.br. Acesso em: 05jan.2011.

ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres. Disponível em: www.antt.gov.br. Acesso em: 05jan.2011.

CIA – The World Factbook. Disponível em: www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/. Acesso em: 05jan.2011.

CNT – Confederação Nacional dos Transportes. Disponível em: www.cnt.org.br. Acesso em: 05jan.2011.

COPPEAD – Instituto de pós-graduação e pesquisa em Administração da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Disponível em: www2.coppead.ufrj.br/port/. Acesso em: 05jan.2011.

DNIT – Departamento Nacional de infraestrutura de Transportes. Disponível em: www.dnit.org.br. Acesso em: 05jan.2011.

ESALQ–LOG – Grupo de Pesquisa e Extensão em Logística Agroindustrial. Disponível em: [/log.esalq.usp.br/home/pt/index.php](http://log.esalq.usp.br/home/pt/index.php). Acesso em: 05jan.2011.

Ferrovias Brasil. Disponível em: doc.brazilia.jor.br. Acesso em: 05jan.2011.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 05jan.2011.

MT – Ministério dos Transportes. Disponível em: www.transportes.gov.br. Acesso em: 05jan.2011.

NEAD – Núcleo de Educação à Distância – Universidade da Amazônia. Disponível em: www.nead.unama.br. Acesso em: 05jan.2011.